

# **Alkotmányos párbeszéd – elméleti és gyakorlati implikációk**

Zárójelentés Bolyai János kutatási  
ösztöndíjhoz  
(2012-2015)

Drinóczi Tímea

Pécs 2015



**Alkotmányos párbeszéd – elméleti és gyakorlati  
implikációk**  
Zárójelentés Bolyai János kutatási ösztöndíjhoz (2012-2015)

A) Az ösztöndíjpályázatról .....	1
B) A vizsgálat indokoltsága, tárgya és módszere .....	4
C) A kiterjesztett kutatás eredményei .....	14
I. Az alkotmányos párbeszéd fogalma, alkalmazásának lehetőségei, működési mechanizmusai, annak keretei és magyar vonatkozásai .....	14
II. Alkotmányos párbeszéd a többszintű, demokratikus és deliberatív döntéshozatalban .....	24
III. Alkotmányos párbeszéd, alkotmányozás, alkotmánymódosítás .....	43
D) Végkövetkeztetés .....	68
E) Összegezés .....	71
F) A megállapítások összegezve .....	72
A Zárójelentéshez felhasznált irodalom .....	76
A kutatási témával kapcsolatosan írt közlemények (2012-2015) .....	90



## A) Az ösztöndíjpályázatról

A Bolyai kutatási ösztöndíjat 2012-ben ítelték meg számomra. A *pályázatomban hangsúlyoztam*, hogy már a benyújtást megelőző kutatásaim során definiáltam a minőségi/intelligens jogalkotás fogalmát, meghatároztam mind a tartalmi, mind az eljárási követelményrendszerét, illetve kimutattam összetevőit. Az uniós és tagállami vonatkozások mellett – többek között – elemeztem és kritikai szempontból értékeltem a Magyar Köztársaság Alkotmánya és az az alapján létrehozott alkotmányos berendezkedés által meghatározott jogalkotás minőségét. E munkám során különösen az adminisztratív terhek csökkentésére koncentráltam, de vizsgáltam a jogalkotásra vonatkozó hazai szabályok tartalmi megfelelőségét, illetve azok alkalmazásának milyenségét is.<sup>1</sup> Az új alkotmányos berendezkedés (Alaptörvény, új jogalkotási törvény, társadalmi részvételről szóló törvény stb.) azonban – már 2012 előtt is – felvetette annak szükségességét, hogy a jogalkotás egyes minőségi összetevőjének (konzultáció) új alapjait is vizsgáljam, nemcsak elméleti, hanem gyakorlati szempontból is, az alkotmányos párbeszéd elméletének olyan új és komplex összefüggésrendszerébe helyezve, amelynek a kutatását 2010-ben kezdtem el. Az alkotmányos párbeszédre vonatkozó kutatások a „common law államokban” jellemzőek, de már a pályázat benyújtását megelőzően is úgy gondoltam, hogy kiterjesztett megközelítésben alkalmazhatóak a „kontinentális államok” dialógusainak vizsgálatára és értékelésére, mivel mindenhol az egyik cél a „lehető legmegfelelőbb alkotmányi tartalom megtalálása”.<sup>2</sup> Ez pedig jogalkalmazói és szabályozási szinten – többféle módon – érhető el.

---

<sup>1</sup> Összefoglalóan l. Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2010

<sup>2</sup> L. Anita Blagojević – Tímea Drinóczi: Constitutional dialogue. Protection of constitutions – case studies: Hungary and Croatia. Working paper, SUNICOP 2/2012, <http://sunicop.eunicop.eu/publications.html>, Anita Blagojević – Tímea Drinóczi: Alkotmányos párbeszéd. Alkotmányvédelem – esettanulmány: Magyarország és Horvátország. In Drinóczi Tímea (szerk.): Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország. Pécs – Eszék 2012. 173-205. o. Anita Blagojević – Tímea Drinóczi: Constitutional dialogue. Protection of

A tervezett kutatásomban a következő *célok*at kívántam elérni. i) Tanulmányozni és elemezni törekedtem a Velencei Bizottságnak a magyar jogforrásokkal kapcsolatban 2010-től kibocsátott véleményeit, azok hatását az alkotmányozásra<sup>3</sup> és jogalkotásra (pl. bíróságot érintő szabályozás, egyházi törvény). Az alkotmányos párbeszéd itt is tetten érhető, figyelemmel a Velencei Bizottság statusára, feladatára és jelentőségére, amelyek miatt a véleménye jelentős tartalmi impetusként értelmezhető az alkotmányos demokrácia jogalkotásában.<sup>4</sup> A dialógus tehát etekintetben szintén szabályozási szinten jelenik meg, és a jogszabályi tartalom, annak módosulása vagy a módosulás hiánya a válasz a jogalkotási „ingerre”. ii) Vizsgálni szerettem volna a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény rendelkezéseit, illetve azok végrehajtását, gyakorlati alkalmazásukat, alkalmazhatóságukat a minőségi jogalkotás – azaz az említett monográfiámban kidolgozottak – szempontjából, illetve hatásukat a jogalkotás minőségére. Már akkor jeleztem, hogy e vizsgálódás nem lehet teljes körű, pusztán példákat kívántam szolgáltatni arra, hogy a társadalmi konzultáció hogyan valósul meg Magyarországon, az mennyiben segíti elő a „lehető legmegfelelőbb alkotmányi tartalom megtalálását”, azaz milyen mértékben működik az alkotmányos dialógus szabályozási szinten a nép és a jogalkotó között. Ez másrészt képes jelezni a minőségi jogalkotás egyik eljárási feltétele (konzultáció) megvalósulásának milyenségét is. iii) Az i) és a ii) pontokban írtak egymással való kapcsolata első ránézésre talán lazának tűnik. Ami azonban összekapcsolja őket, az a kutatásom nézőpontja: azt törekedtem kimutatni, hogy hogyan kerül kifejezésre/nem kerül kifejezésre a „lehető legmegfelelőbb alkotmányi tartalom”. Ennek igazolására igyekeztem kibontani az

---

constitutions – case studies: Hungary and Croatia. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey– Mario Vinković (eds.): Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia. Pécs – Osijek 2012.

<sup>3</sup> L. Blagojević – Drinóczi: Constitutional dialogue...

<sup>4</sup> L. pl. Drinóczi Tímea: A montenegrói alkotmányfejlődés. In Animus in consulendo liber. Sipos István emlékkötet. ELTE ÁJK – PTE ÁJK, Budapest – Pécs 2008. 25-45. o.

addigi kutatásomhoz<sup>5</sup> képest bővebben az alkotmányos párbeszéd igen gazdag elméletét, és igazolni akartam azt, hogy a cél elérésére alkalmas eszköznek számít mind a hatékony társadalmi konzultáció („nép” bevonása), mind a nemzetközi szervezetek való „kommunikáció”.

A *társadalmi hasznosítás* lehetőségeiként az alábbiakat fogalmaztam meg: a kutatás eredményei új perspektívát tárnak fel a jogalkotást és az alkotmányos demokráciát kutatók számára, tükröt tarthat a jogalkotónak, akinek lehetősége adódik a jobbítási javaslatokat megfogadni vagy legalábbis azokat átgondolni.

A három év alatt a fentebb jelzett *kutatási programot maradéktalanul teljesítettem*,<sup>6</sup> és ezen felül a kutatás tárgykerét kiterjesztettem. E *kibővített kutatásban* az alkotmányos demokrácia alkotmányos párbeszédrel leírható, többszintű alkotmányosságban is megnyilvánuló működési mechanizmusait vizsgáltam Magyarországon az alkotmányos párbeszédre,<sup>7</sup> az állami szuverenitásra<sup>8</sup> és a hatalommegosztásra vonatkozó elméleti alapvetések<sup>9</sup> felvázolását követően.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> L. Blagojević – Drinóczi: Constitutional dialogue...

<sup>6</sup> L. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. Jura 2012. 2. sz. 60-72. o., Drinóczi Tímea: A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. Jura 2013. 1. sz. 7-22. o., Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról. Jura 2013. 2. sz. 17-36. o., Drinóczi Tímea: A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 1. sz. 22-39. o., Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 2. sz. 39-62. o.

<sup>7</sup> Az eredeti terv a következőkkel bővült: Tímea Drinóczi: Dialogic interaction and legislation on parliamentary election in Hungary 2010-2014. Osteurope Recht 2014. 4. sz. 452-467. o.

<sup>8</sup> L. Drinóczi Tímea: A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra. MTA Law Working Papers, 2014/27

[http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_27\\_Drinoczi.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_27_Drinoczi.pdf), Drinóczi Tímea: Állami szuverenitás és párbeszéd. In Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság. Gondolat Kiadó 2015. 69-97. o.

<sup>9</sup> L. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás. Állam és Jogtudomány 2015. 1. sz. 19-43. o., Drinóczi Tímea: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján – Jogtudományi Közlöny 2015. 7-8. sz., Drinóczi Tímea: A

A *Zárójelentésben*<sup>11</sup> először ismertetem a vizsgálat indokoltságát, tárgyát és módszerét, majd röviden összegzem a kutatási eredményeimet.

## **B) A vizsgálat indokoltsága, tárgya és módszere**

A magyar alkotmányfejlődés 2010-től kezdődően egyre intenzívebbé és változatosabbá vált. A 2010-ben és 2014-ben tartott két országgyűlési képviselőválasztás is alkotmányos, kétharmados többséget eredményezett, ami maga után vont több, alkotmányos berendezkedést érintő változást. A kétharmados többség a 2011 év végéig hatályos Alkotmány több rendelkezését jelentős mértékben megváltoztatta, és egyoldalú, nem inkluzív alkotmányozásba kezdett, majd elfogadta az új Alaptörvényt, amelyet később ötször módosított. Ezeket az alkotmányozási és alkotmánymódosítási folyamatokat jelentős nemzetközi figyelem és vita övezte, amelyet az alkotmányozó többség – a politikai kommunikáció szintjén – lényegében kikért magának. Az alkotmányozó új jogforrási formaként, mintegy az alkotmány részének tekintette az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit, amelynek alkotmányosan megkérdőjelezhető jellege és tartalma végül alkotmányellenességének kimondásához vezetett. Az alkotmányozás során több olyan jogszabály is született, amelyeket az Alkotmánybíróság megsemmisített, majd ennek ellenére – vagy éppen ezért – az alkotmánymódosító hatalom ezeket az Alaptörvény részévé tette, csökkentve ezzel az alapjogvédelem már elért szintjét, illetve az alkotmány normativitását. Az alkotmány- és Alaptörvény-módosítások – amellet, hogy átalakították az Alkotmánybíróság

---

racionalis vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz. 229-243. o.

<sup>10</sup> Mindezeket a „Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon” címmel 2015 augusztusában benyújtott akadémiai doktori értekezésben foglaltam össze. Az egyéb, témában született publikációimat l. A kutatási témával kapcsolatosan írt közlemények (2012-2015) című pontban.

<sup>11</sup> A Zárójelentés a jelzett értekezés Összegzés és következtetések részének továbbfejlesztett és jelentősen kibővített változata.



hatáskörének súlypontját, és azt jellemzően hátrányosan is érintették – olyan alkotmánybírákkal növelték a testület létszámát, akiket nem konszenzussal jelöltek, és akik az Alkotmánybíróság működésében minőségi változást eredményeztek. Ennek következtében egyre több olyan döntés is születik, amelyek ellen alkotmányos alapon igazoltan érvelni lehet, illetve amelynek eredményeként új – eddig hazánkban még fel nem merült – megoldások iránti igény fogalmazódhat meg.

Mindezek a 2010 és 2014 közötti folyamatok a magyar alkotmányjog-tudományban és a segédtudományaiban is vitákat váltottak ki. A változások megértésére és értékelésére különféle értelmezések születtek, illetve olyan új alkotmányjogi témák bukkantak fel és érvek jelentek meg, amelyek korábban ennyire élénken nem voltak jelen az alkotmányjogi kutatásokban. Ezeknek a magyar irodalomban újonnan és hangsúlyosan felmerülő témáknak alapvetően három fő fókusza van. Az egyik a magyar alkotmányos folyamatoknak és a kialakuló közjogi berendezkedésnek a *jogi és a – véleményem szerint helytelenül – politikai alkotmányosság szempontjából való leírása és értelmezése*,<sup>12</sup> amely szoros összefüggést mutat a többszintű alkotmányossággal. A másik az *alkotmányellenes alkotmánymódosításokra* vonatkozóan kibontakozó szakirodalmi vita, amellyel összefüggésben szerzők elkezdtek foglalkozni a visszaéléses vagy alkotmányrontó alkotmányozás témakörével is.<sup>13</sup> A harmadik témaként említendőek azok a kutatások, amelyek arra koncentrálnak, hogy a magyar *Alkotmánybíróság* a döntéseiben, a megközelítéseiben, az alkalmazott tesztjeiben és egyes alkotmányi fogalmak (alapelvek, célok, alapjogok, stb.) meghatározásában *hogyan alkalmazkodott a megváltozott jogi és politikai körülményekhez*, figyelembe véve egyrészt az új alkotmányi szöveget, másrészt a konszenzussal és az a

---

<sup>12</sup> L. pl. Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2013. 3. sz., Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest 2014.

<sup>13</sup> L. pl. Fröhlich Johanna: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 201-203. o., Stumpf István: i.m. 257. o.

nélkül megválasztott alkotmánybírák közti, az alkotmányfelfogásukban megnyilvánuló, és az alkotmánybíráskodás lényegére irányuló nézetbeli különbséget.<sup>14</sup>

A *közös pont* a fentiekben az, hogy mindegyik, eltérő megközelítésben ugyan, de a döntéshozatalnak – legyen az jogalkotói aktus vagy alkotmánybíróági értelmezés – a vizsgálatára irányul. Az alkotmányos demokrácia döntéshozatali eljárása a 21. század integrációiban szükségszerűen és de facto többszereplős folyamat, amely leírható az alkotmányos párbeszéd metaforájával.<sup>15</sup> Az alkotmányos párbeszéd<sup>16</sup> – a vonatkozó szakirodalmon alapulón<sup>17</sup> – az impliciten vagy expliciten gyakorolt kommunikációkban nyilvánul meg két vagy több olyan aktor között, akik viszonya mellérendeltségen alapszik. Ezeknek az interakcióknak a célja a lehető legpontosabb alkotmányi tartalom megtalálása, ami eljárási szempontból magában foglalhatja az alkotmányértelmezésre, az alkotmányszövegezésre, a módosításra, illetve felülvizsgálatra irányuló gyakorlatot és annak fejlesztését is. Az alkotmányos párbeszéd koncepciója tehát a 2010-2014 között zajló magyar alkotmányos folyamatok több szempontú, újszerű megközelítését és értelmezését is ígérheti a fogalom eltérő felhasználásával és alkalmazásával.

Az *alkotmányos párbeszéd normatív* fogalma segíthet megérteni az alkotmányos párbeszéd tényleges működési mechanizmusait, hatásait és problémáit az alkotmányos demokráciában, illetve rámutathat arra, hogy az alkotmányos párbeszéd mennyiben tud választ vagy

---

<sup>14</sup> L. pl. Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíróság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz., Bencze Máttyás – Kovács Ágnes. „Mission impossible”: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. Jogtudományi Közlöny 2014. 6. sz.

<sup>15</sup> Ezt ismeri el Trócsányi Lászlónak Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció (Hvg-Orac, Budapest 2014.) c. könyve is.

<sup>16</sup> Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek... 60-72. o.

<sup>17</sup> Vö. Anne Meuwese – Marnix Snel: Constitutional dialogue: An overview. Utrecht Law Review. 2013 March, Vol., Issue 2.

megoldást adni a detektált problémákra.<sup>18</sup> E megközelítés alapja, hogy meghatározzuk: ha az alkotmányos demokrácia döntéshozatalára párbeszédként tekintünk, ebben a döntéshozatali folyamatban kit és milyen szerepben szeretnénk látni. Az alkotmányos párbeszéd ilyen alkalmazásához az alkotmányos párbeszéd-elméletek tanulmányozása jelenti azt az alapot, amelyekből kidolgozható az a normatív fogalom, ami a magyar alkotmányos párbeszéd tényleges működési mechanizmusai, hatásai és problémái vizsgálatának viszonyítási pontja lehet.

Az alkotmányos párbeszéd *tényleges működési mechanizmusai* akkor válnak láthatóvá, ha arra koncentrálnak: amennyiben az alkotmányos demokrácia döntéshozatalára párbeszédként tekintünk, mit tapasztalunk az adott államban. Magyarországon ehhez az alkotmánymódosításokat, az alkotmányozási eljárást, az Alaptörvény-módosításoknak az okait és eredményeit, illetve az alapvető jogok esetében a releváns döntéshozatali eljárásban, valamint általában a jogalkotási eljárásban megnyilvánuló interakciók leírását végezhetjük el. Ez a leíró vagy *empirikus vizsgálat*<sup>19</sup> azzal az eredménnyel is jár, hogy megmutatkozik az alkotmányos párbeszéd hatása. E *hatás* egyrészt az adott alkotmányi jelentés aktuális meghatározásában jelentkezik, másrészt segít megérteni az állami szuverenitás fogalmát, és így hatással lehet annak alakulására is, mivel az alkotmányos párbeszéd (empirikus vizsgálata) magyarázatot adhat a politikai döntéshozatal (állami főhatalom) gyakorlásának megváltozott voltára. Harmadrészt, ha a döntéshozatalra párbeszédként tekintünk, akkor annak hatása megjelenik a politikai döntéshozó és az alkotmánybíráskodás közötti kapcsolat alakulásában is. Ebből pedig következtetéseket lehet levonni a konstituált hatalmak – az alkotmánymódosító és a törvényhozó, illetve az alkotmánybíráskodás – közötti hatalommegosztás működési mechanizmusaira is. Végül, az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmának alkalmazása rámutathat néhány, a jogalkotási eljárásban és annak alkotmánybírási felülvizsgálatában megjelenő hiányosságra vagy

---

<sup>18</sup> Vö. Anne Meuwese – Marnix Snel: i.m.

<sup>19</sup> Ezt és az egyéb alkalmazást l. Vö. Anne Meuwese – Marnix Snel: i.m., illetve szerzőkre alapozva az alábbi 5. pontot.

problémára. Ha tehát az *alkotmányos párbeszéd hatásait* vizsgáljuk, akkor az alkotmányos párbeszédet *módszerként* alkalmazzuk, és arra keressük a választ, hogy milyen párbeszédelemeknek milyen hatásuk lehet. Amennyiben tehát az alkotmányos párbeszédnek a magyar alkotmányos átalakulásra vonatkozó hatását nézzük, és figyelembe vesszük az elmúlt négy év kutatási irányait is, akkor a következőket tapasztalhatjuk. Ha a párbeszédet az említett konstituált hatalmak között vizsgáljuk, akkor annak eredmény-orientált hatása az egyes alkotmányi tartalmak jelentésének adott időpillanatban történő meghatározása, és annak értékelése, hogy jelentkezik-e az alapjogok védelmi szintjében változás. Ugyanennek a működési mechanizmus-orientált hatása az, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosításra vonatkozó álláspontokon keresztül értékelhetővé és körülhatárolhatóbbá válnak az alkotmánymódosító és az alkotmánybíráskodás közti hatalommegosztás jellemzői, illetve láthatóak lesznek az alkotmánybírással kapcsolatos eltérő felfogások. Ha az alkotmányos párbeszédet az olyan többszintű döntéshozatali modellben vizsgáljuk, amelynek célja az alkotmányi tartalom feltárása, akkor e tényleges helyzet hatása az lehet, hogy a magyar alkotmányjog-tudományban megjelenik a felismerés: az állami szuverenitás és a főhatalom fogalma körül zavar van. Az alkotmányos párbeszéd értelmezhető az alkotmányos demokrácia jogalkotó hatalma és nép között is. Az ilyen interakció célja – amellettt hogy segíthet az alkotmányi tartalom lehető legjobb megfogalmazásában – az, hogy a nép – pontosabban: a politikai döntéshozókon kívül mások – bevonását biztosítsa a jogalkotási eljárásba, amely hatással lehet a jogalkotási eljárás minőségének megítélésre is.

Ha az alkotmányos párbeszéd magyarországi tényleges működési mechanizmusát és hatását leírtuk, megértettük és összevetettük az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmával és annak elemeivel, néhány problémás vonás érzékelhetővé válik, de néhány hiányosság e vizsgálattól függetlenül is felszínre kerülhet. Ekkor pedig – az alkotmányos párbeszédet újra *módszerként* alkalmazva – az vizsgálendő, hogy az alkotmányos párbeszéd alkalmazása *hogyan és mennyiben tud megoldást vagy választ adni* a felmerülő hiányosságokra vagy problémákra. Példaként említhető egyrészt az a

magyar helyzet, amikor a kialakított alkotmányi jelentés vagy az alkalmazott eljárás nem illeszkedik az alkotmányos demokráciák alkotmányosságra vonatkozó felfogásába, mivel az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodás közötti alkotmányos szervek együttműködésén alapuló kapcsolatának egyensúlya a sorozatos felülbírálatok (alkotmányrontó alkotmánymódosítások vagy visszaéléses alkotmányozás) miatt megtört. Az alkotmányos illeszkedés és az egyensúly visszaállításának egyik kulcsa a *kapcsolat újradefiniálása lehet*, ami megmutatkozhat annak eldöntésében, hogy a döntéshozatalban kié az utolsó szó (alkotmányellenes alkotmánymódosításokra vonatkozó vita ideiglenes eldöntése). A másik megoldás a többszintű alkotmányosság képében mutatkozhat meg, amely az alkotmányos demokráciák értékei és eredményei fenntartása érdekében új, párbeszeden alapuló mechanizmust – pl. új jogállami keretet – tervezhet. Ez további kérdést vet fel: alkalmas-e az új mechanizmus arra, hogy az alkotmányos párbeszéd módszerével a problémákat orvosolja. Ide tartozhat másrészt az állami szuverenitás és a főhatalom *fogalma újraértelmezésének igénye*, aminek eredményeképpen kialakulhat az alkotmányos párbeszéd valóságát is figyelembe vevő, új megközelítésű állami szuverenitás és főhatalom fogalom, amelyhez az alkotmánybíróági gyakorlat is igazodhat. Harmadrészt megemlítendő a fentebb már szintén jelzett probléma, hogy a magyar jogalkotó nem biztosít megfelelő részvételt a jogalkotási (alkotmányozási) eljárásokban, a jogalkotó sorozatosan nem tartja be a számára előírt normatív kereteket, amelynek alkotmányi implikációi – jogbiztonság sérelme, részvételi demokrácia sérelme, alapjogsérelem stb.– is lehetnek. Ez felvetheti hazánkban is a *racionális jogalkotás iránti igényt*, ami magával vonhatja a jogalkotási eljárás pusztán eljárási szempontú vizsgálatától jobban eltávolodó alkotmányossági kontroll szükségességét. Ebben az összefüggésben a több részvétel biztosítása és az alkotmánybíróság bevonása a *jogalkotás alkotmányossága feletti vizsgálatba* az alkotmányos párbeszéd módszerének alkalmazását jelentené.

Mivel az egyértelműnek tűnik, hogy a közjogi folyamatok leírhatóak az alkotmányos párbeszéddel, a kérdés a továbbiakban az, hogy Magyarországon az alkotmányos párbeszéddel – mint módszer

alkalmazásával – hogyan lehet megragadni a párbeszéd hatásait, illetve ez alkalmas eszköz-e a problémák orvoslására.

Látható, hogy az alkotmányos párbeszéd metaforájának többféle alkalmazási területe lehet. Használható egyrészt *prizmaként*, amelyen keresztül az adott politikai döntéshozatal vizsgálható és leírható. Felfogható másrészt *módszerként* is, amikor a leírt folyamatok hatását tekintjük át empirikus szempontból, illetve a problémák kezelésére kérdezzük rá normatív szemszögből. Amikor a magyar döntéshozatali folyamatot értékeljük, egyértelmű, hogy az alkotmányos párbeszeden alapuló látásmódot (prizma vagy módszer) és alkalmazási módszereket (empirikus vagy normatív) egymástól élesen elválasztani vagy elkülöníteni nem lehet, a *folyamatokat a maguk komplexitásában* kell vizsgálni. Ebből az következik, hogy érdemes a fentebb említett témaköröket – tehát az állami szuverenitás fogalmával kapcsolatos diverz felfogásokat, az alkotmányellenes alkotmánymódosítások problematikáját, a jogalkotás minőségét és alkotmányossági felülvizsgálatának szükségességét és lehetőségét – alapul véve feldolgozni a magyar alkotmányos demokrácia működését a politikai döntéshozatal szintjén, illetve a látásmódokat és a vizsgálati módszereket együtt alkalmazni. Mindezek kibontásához szükséges az alkotmányos párbeszéd-elméletek és implikációjuk, illetve a Magyarországon tapasztalható alkotmányos párbeszéd egyes megnyilvánulásainak a tisztességes eljárással, a vallásszabadsággal, illetve a választással kapcsolatban történő bemutatása.

A vizsgálódás *keretét* az az alkotmánytani kiindulópont adja, ami alapja lényegében *Petrétei József Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*<sup>20</sup> című könyve, és az abban lefektetett alkotmánytani paradigma: az alkotmányos demokrácia mibenléte, működési sajátossága, a jogi értelemben felfogott alkotmány mint alaptörvény léte, fontossága és funkciói, az alkotmányosság alapvető összetevői, megtartásának garanciái, az alkotmányozó hatalom

---

<sup>20</sup> Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.

jellemzői és elkülönítése az alkotmánymódosító és törvényhozó hatalomtól, az alkotmánybíráskodás szerepe, kialakulásának okai.

Az *alkotmányos demokrácia* tehát – amelynek a működését az értekezésben kidolgozott módon az alkotmányos párbeszéddel is le lehet írni – a demokrácia modern, jogállami formája,<sup>21</sup> olyan hatalmi berendezkedés, amely alkotmányjogi intézményrendszer keretei között érvényesül. Az alkotmányos demokráciában az alkotmány határozza meg a nép uralmának keretét és korlátját, állapítja meg az állami hatalomgyakorlás formáit, mértékét és módját, az állam alapvető szervezetét és működését. A demokrácia alkotmányos formája csak akkor valósulhat meg, ha a hatalomgyakorlás az alkotmányhoz kötött, az által szabályozott, és az abban foglaltaknak érvényt lehet szerezni. Ebből következik, hogy az alkalmazott alkotmányfogalom csak a *jogi alkotmányfogalom* lehet. A jogi értelemben felfogott alkotmány<sup>22</sup> jogi alaprendet konstituál, a jogforrási hierarchia csúcsán helyezkedik el, a társadalmi együttélés alapkonszenzusát fejezi ki, és mint ilyen, konszenzusképző, egységteremtő és integráló, továbbá stabilizáló, rendezettséget biztosító, valamint az államhatalmat konstituáló, korlátozó és racionalizáló, illetve az alapjogokat biztosító és legitimáló funkcióval rendelkezik. A jogi értelemben felfogott alkotmány által létrehozott *alkotmányos demokrácia* legfontosabb *jellemzője*<sup>23</sup> a pluralizmus – ami miatt szükséges a közvetítő rendszer a társadalomban meglévő érdek- és akarati törekvések államakarattá történő formálásához, a szabad és periodikusan ismétlődő kompetitív választást lehetővé tevő akaratképzés, ami előfeltételezi a kommunikációt és a vonatkozó jogokat, illetve a nyilvánosságot –, a legitim hatalmi berendezkedés, a demokratikus – és ehhez hozzá kell tenni: deliberatív – döntéshozatal, illetve annak garanciája, hogy az alapjogok érvényesíthetőek, az egyéneket az állam egyenlően kezeli. Mindezek a jellemzők egymást erősítik és feltételezik, és ezekre alapozva alakul ki és működik az alkotmányos demokrácia hatalmi berendezkedése. Az alkotmányos demokrácia alkotmányos működését azonban fenn kell tudni tartani, különben az alkotmány

---

<sup>21</sup> Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 18-20. o.

<sup>22</sup> Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 59-67. o.

<sup>23</sup> Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 29-46. o.

nem tudja betölteni a funkcióit.<sup>24</sup> Ennek érdekében ki kell alakítani az alkotmányvédelem intézményeit, többek között az alkotmány megvalósulása felett őrködő *alkotmánybíraskodást*,<sup>25</sup> illetve emiatt kell biztosítani, hogy az *alkotmányosság* összetevői – különösen az alkotmány stabilitása, az alkotmányfejlődés során kikristályosodott alkotmányi tartalmak – megvalósuljanak, vagyis ne csak az alkotmányban leírt szavakként és az alkotmánytanban kidolgozott elvekként legyenek jelen, hanem az alkotmánybíraskodás révén gyakorlati érvényesülést is nyerjenek. Az alkotmányt az *alkotmányozó hatalom*, azaz az adott pillanatban tényleges politikai hatalom hozza létre valamilyen szerv útján és eljárás eredményeként. Az alkotmányozó hatalom eredeti hatalom, jogilag (ex ante) kikényszeríthető kötöttsége nincsen, egyszeri megnyilvánulása eredményként létrejön az alkotmány, amelyben e hatalom létrehozta a konstituált hatalmakat, amelyek közé tartozik az *alkotmánymódosító hatalom* is. Emiatt az alkotmánymódosító hatalomnak az alkotmányi keretek között szabad csak alkotmányosan megnyilvánulnia. Az alkotmánymódosító hatalomnak nagyobb jelentősége van az erős felülvizsgálati modellekben,<sup>26</sup> tehát azokban az államokban, ahol az írott alkotmány érvényesülése felett a normamegsemmisítési vagy a norma nem alkalmazása jogával felruházott alkotmánybíraskodási tevékenységet végző szerv őrködik. Ezzel szemben a puha felülvizsgálati modellel rendelkező nemzetközösségi államokban<sup>27</sup> a bíróságoknak nincsen ilyen joguk. E két fő modellben a felülvizsgálat kialakulásának oka az alkotmány/alapjogok megóvása és érvényesítése. A legálisan elfogadott, de mégis alkotmányrontó törekvésekkel szemben két új modell (az erős és a puha alapstruktúra modell) alakult ki.<sup>28</sup> Ezek

---

<sup>24</sup> Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 64-67. o.

<sup>25</sup> Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 352-379. o.

<sup>26</sup> Joel I Colón-Ríos e modellbe sorolja a 19. századi latin amerikai alkotmányokat is. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014. 146. o.

<sup>27</sup> Colón-Ríos: i.m. 148. o.

<sup>28</sup> Colón-Ríos: i.m. 153-155., 161. o.



vizsgálata<sup>29</sup> fontos az alkotmányellenes alkotmánymódosítások elméleti tanulmányozásához, amelybe viszont már be kell vonni egy, nem az alkotmányos demokrácia paradigmájában mozgó szempontot: a *visszaéléses alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás gyakorlatát*,<sup>30</sup> és annak következtében kialakuló *hibrid rendszerek* jellemzőit. Ebben az esetben az alkotmányos párbeszéd lehetőségeit e keretben kell vizsgálni, ami során kiderül az *alkotmányos párbeszéd alkalmazási korlátja*: az csak demokratikus és jogállami keretek között értelmezhető, hatékonyan csak az alkotmányos demokráciában alkalmazható.<sup>31</sup>

Az értekezés sajátos *alkotmánytani* megközelítést alkalmaz: az alkotmányos párbeszéd elméletének segítségével közelít az alkotmányjogi problémákhoz, és fejleszti tovább a meglévő alkotmánytani megállapításokat. Utóbbit az állami szuverenitás újfajta, a hatalmi ágak elválasztása differenciáltabb megközelítésével, illetve az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata magyarországi elmélete továbbgondolásával, a megfogalmazott érvek kritikájával teszi. Előbbit pedig az alkotmánytan keretei között és a választott szemléletmód alkalmazásával éri el a vallásszabadság, a tisztességes eljárás és a választásra vonatkozó egyes kérdések területén, illetve az Alaptörvénynek az Alaptörvény elfogadására és módosítására vonatkozó rendelkezései értelmezésével, valamint a jogalkotási eljárás alkotmánybírói felülvizsgálatával, továbbá az Alaptörvény eljárási és tartalmi legitimitásával kapcsolatban. Mindennek eredményeként kibontakozni látszik a komplexebb, alkotmányos demokráciában alkalmazható alkotmánytani háttér, és az, hogy ebbe az elméleti keretbe hogyan illeszkednek a magyar alkotmányi változások.

---

<sup>29</sup> Összegzően magyarul l. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás... 19-43. o.

<sup>30</sup> David Landau: Abusive constitutionalism (April 3, 2013). UC Davis Law Review, Fall 2013, Forthcoming; FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646, elérhető SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2244629>

<sup>31</sup> Drinóczi Tímea: Újra az alkotmányozó...

## **C) A kiterjesztett kutatás eredményei**

A kutatás eredményeit *úgy foglalom össze*, hogy először a főbb megállapítást fogalmazom meg, majd – ahol a téma ezt indokolja – azt írom le, hogy mit kapunk, ha a vizsgált folyamatra párbeszédként tekintünk, az milyen problémákra világít rá, esetleg milyen problémákat okoz, illetve ezekre az alkotmányos párbeszéd további folytatása megoldást jelenthet-e.

Mindezt *hat fő szerkezeti egységben* mutatom be: A) Az alkotmányos párbeszéd fogalma, alkalmazásának lehetőségei, működési mechanizmusai, annak keretei s magyar vonatkozásai; B) Alkotmányos párbeszéd a többszintű, demokratikus és deliberatív döntéshozatalban; C) Alkotmányos párbeszéd, alkotmányozás, alkotmánymódosítás; D) Véggövetkeztetés; E) Összegzés; F) A megállapítások összegezve.

### **I. Az alkotmányos párbeszéd fogalma, alkalmazásának lehetőségei, működési mechanizmusai, annak keretei és magyar vonatkozásai**

**1. Az alkotmányos párbeszéd sokrétű, komplex elmélet (metafora és vizsgálati módszer), amely alkalmasnak tűnik arra, hogy leírja a globalizálódó világ alkotmányos demokráciái sokrétű és többszintű alkotmányosságát.<sup>32</sup>**

Az alkotmányos párbeszédben az *interakció* vagy az egymásra hatás egymással egyenrangú alkotmányi szervek és más alkotmányi és alkotmányban nem nevesített szereplők között – nem egyirányú folyamatként – zajlik a lehető legpontosabb alkotmányi tartalom feltárása érdekében az alábbi alkotmányi eljárásokban: az alkotmánymódosítási eljárásokban, a jogalkotásban, az alkotmánybíróság vagy a legfelső bíróság által végrehajtott alkotmányos felülvizsgálatban és más, ezekhez kapcsolódó eljárásokban.

---

<sup>32</sup> Bővebben l. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek... 60-72. o.

Az alkotmányos párbeszéd *célja* az alkotmány értelmének feltárása az adott többszintű alkotmányos berendezkedés keretében a *lehető legtöbb szereplő bevonásával*. Az alkotmányos párbeszéd tehát a következőkre irányulhat: i) a megfelelő alkotmányos jelentéstartalom megállapítására, ii) a különböző állami szervek működésének, feladatteljesítésének lehető leghatékonyabbá tételére; iii) a „többség-ellenesség” dilemmájának feloldására nemcsak a common law államokban, hanem a kontinentális jogrendszerekben az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodás között; iv) a minőségi nemzeti jogalkotás elősegítésére, a racionális jogalkotás érvényre juttatására; v) alkotmányos eszmék migrációjára a(z alkotmány)bíróságok és az alkotmányozók/jogalkotók között; vi) „közös” európai emberi jogi gyakorlat kialakítására; v) közös demokratikus értékeknek az új jogalkotási termékekbe való beépítésének elősegítésére.

A *kontinentális jogrendszerű államokban az alkotmányos párbeszéd működési mechanizmusa* a következő: az alkotmányi rendelkezés tartalommal való kitöltését elsődlegesen a törvényhozó hatalom végzi el,<sup>33</sup> de a szabályozási megoldás és tartalom alkotmányosságát végső soron az alkotmánybíráskodást végző szerv dönti el. Ebben az összefüggésben felmerülhet, hogy a mindenkire kötelező jellegű alkotmánybíróági döntés lezárja a párbeszédet, de az is felvethető, hogy a törvényhozó és az alkotmánybíróság között az nem is létezik. Ha viszont az adott alkotmányos keretek között fennáll annak a lehetősége, hogy a törvényhozó hatalom – meghatározott parlamenti többség birtokában – alkotmánymódosító hatalomként is

---

<sup>33</sup> „Az értelmezés kapcsán felvethető az értelmezést igénylő jelentéstartalom sajátossága. Az alkotmány értelmezése során ugyanis – az alaptörvény sajátos jellege miatt – eltérő eredmények születhetnek, amelyek konfliktusban állhatnak egymással. Ennek oka, hogy a különböző politikai erők saját érdekeiket és értékeiket szem előtt tartva végeznek interpretációt, és jutnak a számukra kedvező eredményre, amit az alkotmány szabályozási jellege következtében általában meg is tehetnek. Mivel az értelmezés következtében megszülető egyes jelentéstartalmakhoz különböző – elsősorban megismerési, de tágabb értelemben jogalkalmazási – érdekek fűződnek, az értelmezés eltérő, konfliktusos eredményre vezethet, és más-más következményeket idézhet elő.” Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 121-122. o.

cselekedjen, akkor az alkotmánymódosító hatalom „könnyedén” „felülírhatja” az alkotmánybíróági alkotmányértelmezést olyan szabály alkotmányba emelésével, amelynek az alkotmányellenességét az alkotmánybíróság már kimondta. Ha ez így történik, az alkotmánybíróságnak az új keretek között kell az értelmezési tevékenységét végeznie, azaz a párbeszéd folyamatosan zajlik.<sup>34</sup> Ugyanilyen folyamatosság figyelhető meg akkor is, amikor a törvényhozó által az alkotmány végrehajtására megalkotott törvényt az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítéli meg. Hiába erga omnes a döntés, az alkotmányos követelmények szigorú és tételes megállapítása hiányában a törvényhozó hatalomnak szabadságában áll olyan szabályozási megoldást választani, amelyet az általa értelmezett alkotmányi keretek megengednek. Ezek az alkotmányi keretek már az alkotmánybíróági döntés által is meghatározottak, de még mindig választási lehetőséget engednek a törvényhozó hatalomnak a szabályozási alternatívák közötti választásban. Az is elfordulhat, hogy az alkotmánybíróság az ún. kooperatív szankciókat alkalmazza, és például mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet mond ki alkotmányos követelmények meghatározásával, vagy „tanácsot ad”, „jelez”.<sup>35</sup> Elméletileg semmi nem zárja ki, hogy az újonnan megalkotott törvény ismét az alkotmánybíróság elé kerüljön, és az annak alkotmányosságáról újból döntsön, így „segítve” a törvényhozó hatalmat a „helyes”, azaz alkotmányos jelentéstartalom megtalálásában. Az alkotmányos demokráciában a párbeszéd nemcsak a fent említett szervek között, hanem a demokratikus döntéshozatal egyéb résztvevői között is zajlik, mivel a törvényhozó hatalom számára nem csak a bírósági

---

<sup>34</sup> Vö. Po Jen Yap: *Defending dialogue*. Public Law 2012 July. 527-546. o.

<sup>35</sup> A magyar Alkotmánybíróság tekintetében ezt l. Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. *Fundamentum* 2013. 1. sz. 26. o. A német alkotmánybíróságra vonatkozóan l. Conrado Hübner Mendes: *Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative separation of powers* 2. *Legisprudence* 2009 Vol. 3, No. 2. 12. o. 103. lj. A német alkotmánybíróság három esetben ad tanácsot: i) megsemmisít és megjelöli a javítás formáit; ii) nem semmisít meg, de időt ad a parlamentnek, hogy javítsa ki a problémát; iii) alkotmányellenesnek mondja ki, de nem semmisíti meg, mert az politikai kellemetlenséggel járna.

döntések vagy más alkotmányos szervek adnak jelzést, vagy jogalkotói impulzust. E kezdeményezések kötelező ereje és hatása eltérő lehet attól függően, hogy melyik hatóságtól vagy szervtől ered.

*Az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmának középpontjában az áll, hogy a lehető legtöbb szereplő részvételével meg lehessen határozni azt az alkotmányi tartalmat, amely a legjobban illeszkedik a demokratikus alkotmányfejlődés és társadalmi elvárások aktuális folyamába, és amelyben a lehető legtöbb résztvevő egyetért. Az alkotmányos párbeszédnek ez az elmélete új szemléletmódot is jelent: a létező folyamatok alkotmányossági szempontú és speciális összefüggésrendszerbe helyezett vizsgálatára ad lehetőséget azzal a lehetséges kimenettel, hogy a végén a vizsgált állam demokratikus elkötelezettségét igazoltan értékelni lehessen (jellemzően a szabályozási szinten), vagy a közös értékeket meg lehessen találni a bíráskodásban, vagy ennek elmaradását és az elmaradás okát ki lehessen mutatni (bíróságok szintje), illetve a párbeszéddel mindezekre megoldást lehessen nyújtani. Az alkotmányos párbeszéd realitásának figyelembe vétele hozzájárul az állami szuverenitás, a hatalommegosztás újszerű megközelítéséhez, illetve a felülvizsgálati modellekben történő változások megértéséhez.*

*Az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmával továbbá össze lehet vetni a tényleges magyar közjogi folyamatokat, amelyeket párbeszédként fogok fel (empirikus megközelítés). Az alkotmányos párbeszédet módszerként is lehet alkalmazni, amellyel arra lehet választ találni, hogy az egyes magyar és nemzetközi vagy szupranacionális szervek közötti interakció milyen hatással jár, majd e vizsgálat során feltár esetleges problémák Magyarországon az alkotmányos párbeszéddel meg- vagy feloldhatók-e.*

**2. Az alkotmányos párbeszéd a politikai döntéshozatal sajátosságainak vizsgálati módszere is lehet, de hatását – a problémák alkotmányos párbeszéddel való feloldását – csak az alkotmányos, deliberatív demokráciákban tudja eredményesen kifejteni.<sup>36</sup>**

---

<sup>36</sup> Drinóczi: Újra az alkotmányozó...

Az alkotmányos párbeszédre – nyilvánuljanak meg azok bármilyen szinten vagy szervek között – számos *gyakorlati példa* hozható, amelyben az állam egyébként önálló döntési kompetenciája gyakorlásába (önként) bevon más szereplőket, vagy figyelembe veszi a más fórumok által nyilvánosságra hozott álláspontokat, véleményeket, döntéseket, esetleg ő maga kéri az ilyen jellegű közreműködést.<sup>37</sup> Ennek *oka* az, hogy az integrációkban részt vevőként érdeke azoknak a játékszabályoknak a betartása, amelyek kialakításában közreműködött vagy a csatlakozáskor azokat elfogadta, és a szabályalakításban azóta vesz részt. Nyilvánvaló, hogy a résztvevő állami szerv saját maga dönt arról, hogy a párbeszéd eredményeként kialakított véleményt, álláspontot, döntést stb. teljes egészben, esetleg részlegesen figyelembe veszi-e vagy sem. E döntést több tényező befolyásolhatja: a párbeszédben részt vevő szerv jellege, döntésének jogi kötelező ereje vagy annak hiánya, a nemzeti jogalkotó politikai preferenciái, alkotmányos értékek és az alkotmányos jogállam iránti elkötelezettsége. Az alkotmányos demokrácia fontos jellemzője, hogy az alkotmányt olyan normatív keretként fogja fel, amely – többek között – alapvetően meghatározza a társadalmi együttélés szabályait, korlátozza és kötelezi az államhatalmat, tartalmazza az alapjogokat, illetve amelyen keresztül a nemzeti jogrendszerbe beszüródnek a nemzetközi és egyéb kötelezettségvállalások.

Az az állam, amely e játékszabályokat több esetben *nem tartja be*, az alkotmányát nem tekinti normatív keretnek, hanem azt a saját politikai preferenciáinak és érdekeinek megfelelően, nem deliberatív módon, rövid időn belül akár többször módosítja, és az ezekre irányuló alkotmányos párbeszédet formálisnak tartja, abban érdemi módon nem vesz részt, magára vonhatja azt a gyanút, hogy nem az alkotmányos demokrácia fogalmi keretei között működik. Az ilyen állam az alkotmányos párbeszéd kedvező hatásait nem akarja, és nem tudja hasznosítani, amivel még inkább távolodni látszik attól az értékrendtől, amely az alkotmányos demokráciában és a nemzetközi integrációk 21. századi működésében megmutatkozik. Ha viszont az

---

<sup>37</sup> Drinóczi: Állami szuverenitás és... 69-97. o.

állam nem az alkotmányos demokrácia működési mechanizmusait alkalmazza, akkor felmerül a kérdés, hogy milyen államról beszélünk. Erre két válasz adható. Az egyik a *visszaéléses* alkotmányozás/alkotmánymódosítás eredménye, ahol hibrid állam alakul ki,<sup>38</sup> a másik az államot *töredezett demokráciaként* fogja fel,<sup>39</sup> amely nem annyira a keretek kialakításának módjára, hanem a demokrácia adott állapotára utal, ahol az egyes, adott állami berendezkedést demokráciává tévő elemek nem valósulnak meg úgy, ahogyan az elvárható lenne. Ugyanakkor a töredezett demokrácia nem feltétlenül visszaéléses alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás során alakul ki, de adott esetben annak lehet a következménye. Az is előfordulhat viszont, hogy a töredezett demokrácia töredezettsége csökken, és teljes demokráciává alakul.

Az egyszerre hibrid és töredezett államokban – felvethető, hogy ilyen például *Magyarország* is (l. 3. pont) – a politikai döntéshozó vagy nem akar, vagy nem tud az *alkotmányos párbeszédben* érdemben részt venni, vagyis az *nem tud megfelelően működni*. Ennek oka az lehet, hogy a politikai döntéshozónak politikai túlhatalma van, amely nem okozna gondot akkor, ha a demokratikus elvek iránt elkötelezettséget mutatna, és a hatalmával – saját politikai céljai érdekében – nem élne vissza, vagyis önkorlátozást mutatna. Az ilyen

---

<sup>38</sup> Landau: i.m.

<sup>39</sup> L. Economist Intelligence Unit, Democracy index 2011: Democracy under stress. The Economist Intelligence Unit ltd. 2011; <http://tinyurl.com/bu8djnw>, Economist Intelligence Unit, Democracy index 2010: Democracy in retreat – A report. The Economist Intelligence Unit Ltd. 2010, [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf), Ágh Attila: Demokráciakutatás a politikai és a közpolitikai elemzés keresztútján: a demokráciák minősége és teljesítőképessége. Politikatudományi Szemle XXI/2. 65. o., Sanja Barić: Principles of Good governance and the Republic of Croatia. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey– Mario Vinković (eds.): Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia. Pécs – Osijek 2012., Democracy index 2013 Democracy in limbo. A report from The Economist Intelligence Unit, The Economist Intelligence Unit Limited 2014. 11. o., Democracy Index 2014 Democracy and its discontents A report from The Economist Intelligence Unit, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-index-2014.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy0115> 5. o., Democracy Index 2014. 11., 23. o.

politikai döntéshozó a túlhatalmát és a keretek átlépését sajátos ideológiával magyarázza: az egyébként félreértelmezett parlamenti szupremácia elvére is hivatkozva megkérdőjelezi a közös európai elveket és értékeket. Ilyen körülmények között pedig az ezeknek az elveknek és értékeknek az érvényre juttatására irányuló alkotmányos párbeszéd csak korlátozott eszköz lehet.

**3. Magyarország alkotmányos berendezkedése 2010 és 2014 között a visszaéléses alkotmányosság fogalmával is jellemezhető, és megállapítható, hogy az ezáltal vélhetően kialakított hibrid modellben (félreértelmezett parlamenti szupremácia és „politikai alkotmányosság”) is alkalmazható az alkotmányos párbeszéd, de érdemi hatást nem igazán tud kifejteni.<sup>40</sup>**

Ha a magyar alkotmányos változásokat (2010 és 2014 között) párbeszédként fogjuk fel, akkor azt tapasztaljuk, hogy a politikai döntéshozó *nem feltétlenül törekedett* az alkotmányos párbeszéd potenciális lehetőségeit – vagy amikor megnyilvánult, az eredményeit – hasznosítani. Ezzel alapvetően két, egymással összefüggő *problémára* derült fény. Az egyik, hogy az egyes alkotmányi tartalmak nem a demokratikus alkotmányfejlődés által elvártaknak megfelelően alakultak sem alkotmányi, sem alacsonyabb szabályozási szinten,<sup>41</sup> és (így) az alkotmánybírószági jogalkalmazásban sem.<sup>42</sup> A másik pedig ebből következik: a politikai döntéshozó nem elkötelezett a demokratikus értékek és elvek iránt, nem tartja az alkotmányt a politikai hatalmat korlátozó normarendszernek, ami miatt annak funkciói sem tudnak megvalósulni. Ezen a helyzeten pedig az alkotmányos párbeszéd segíteni nem tud, mivel a felek nem azonos koordinátarendszerben – az alkotmányos demokrácia fogalmi rendszerében – mozognak.

---

<sup>40</sup> Drinóczi: Újra az alkotmányozó...

<sup>41</sup> Drinóczi: Alkotmányos párbeszéd... 17-36. o., Drinóczi: A tisztességes eljáráshoz... 22-39. o., Drinóczi: A vallásszabadság és... 39-62. o., Drinóczi: Dialogic interaction...

<sup>42</sup> L. pl. a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatot, a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatot, ABH 2014. 2228., Drinóczi: A racionális tényeken alapuló...



*Alkotmányi szinten* nem megfelelően alakult alkotmányi tartalmak közé sorolható az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom válasza a számára kedvezőtlen alkotmánybíróági döntésre (2010, visszaható hatályú adóztatás<sup>43</sup>), a szociális biztonsághoz való jog relativizálása (2010, az 70/E. § módosítása, majd annak további fenntartása<sup>44</sup>), a 2010-2011-ben lezajlott nem inkluzív alkotmányozás, ami ugyan az Alaptörvény tekintetében visszaélésnek nem nevezhető, de a politikai döntéshozónak a többszereplős döntéshozatalhoz való attitűdjét jelzi. Az Átmeneti rendelkezések – alkotmánybíróági határozatokat is felülíró<sup>45</sup> – tartalma és a részleges hatályon kívül helyezését követően annak negyedik módosítással történő – hasonló módon felülíró jellegű –

<sup>43</sup> L. pl. Somody Bernadett: Az Alkotmánybíróság határozata a 98 százalékos különadóról. A visszaható hatályú adóztatás alkotmányossága. JEMA 2011. 1. sz. 3-9. o. Az ügy Alkotmánybíróság általi összegzését l. a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban. Magyar Közlöny 2011. évi 49. sz. 11387. o., Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság második határozata a 98 százalékos különadó ügyében. Az emberi méltósághoz való jog és a visszamenőleges adóztatás. JEMA 2012. 3. sz. 3-10. o., Drinóczi Tímea: A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB). Jogtudományi Közlöny 2013. 9. sz. 445-451. o.

<sup>44</sup> Az Alkotmány 70/E. §-a került kiegészítésre olyan szabállyal, amelynek eredményeként a tulajdonhoz való jog, a szerzett jogok védelme, és a bizalomvédelem jogállami elvének érvényesülése kérdőjeleződtek meg. Az Alkotmány szociális biztonságra vonatkozó szabályai a következőképpen változtak meg: „(3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.” Az Ár. e rendelkezést az Alkotmány hatályon kívül helyezését követő egy évig még fenntartotta. Az Alkotmánybíróság az alkotmányi szintű szabályozásra hivatkozva később nem találta alkotmányellenesnek az e tárgykörben alkotott törvényi szabályokat. L. Drinóczi Tímea – Juhász Gábor: Social Rights, National Report on Hungary, 2014 Vienna Congress of Comparative Law, kézirat.

<sup>45</sup> A jelenséget többen „felülalkotmányozásnak” nevezik. A „felülalkotmányozás” (alapvető jogok biztosának a negyedik módosítás felülvizsgálatát kérő indítványa 2.3. pont) véleményem szerint helytelen kifejezés, mivel arra utal, hogy az Alkotmánybíróság a határozataiban „alkotmányoz”. „Felülalkotmányozni” ugyanis vélhetően csak alkotmányozói aktust lehet.

Alaptörvénybe emelése viszont megalapozza a visszaéléses alkotmánymódosítás vádját.

Ezt az alaptörvényi tartalmat követi a *jogalkotás* is, például az alkotmánybíróági törvény, a vallásszabadságra és az egyházakra vonatkozó szabályozás, a választójogi rendszer kialakítása,<sup>46</sup> de ehhez – mint mércéhez – idomul az alkotmánybíráskodás is. A vonatkozó alkotmányos párbeszédet a politikai döntéshozó, jellemző módon, inkább nem hasznosította. A korábbi alkotmánybíróági döntéseket felülírta, a Velencei Bizottság (pl. negyedik módosítás), az EBESZ/ODIHR (pl. választás) véleményeiben és az EJEB döntéseiben (vallásszabadság) megfogalmazottakra érdemben nem reagált, a strasbourgi és a luxemburgi bíróság ma már trendként érvényesülő joggyakorlata pedig nem épül be sem a jogalkotásba, sem az alkotmánybíráskodásba (racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás igénylése).<sup>47</sup> Ha a politikai döntéshozó az egyes véleményekben vagy döntésekben megfogalmazottakat figyelembe is veszi, azok csak részleges eredmények és „engedmények”, amelyek az alkotmányos rendszer problémái egésze tekintetében nem hoznak érdemi változást (pl. a választási regisztráció elmaradása, az állam és egyház kapcsolatára vonatkozó ötödik módosítás, ügyészi prerogatíva jogrendszerből való kivétele, de az ügyáthelyezés ötödik módosításig való megtartása). A választási rendszer egészét továbbra is torzíja a választókerületek határainak megállapítása, a győztes kompenzálása, illetve a kampány alkotmányi szabályozása. Nincsen új egyházakra vonatkozó szabályozás, a Lev. alapján egyháznak

---

<sup>46</sup> L. pl. Bárándy Gergely: Centralizált Magyarország – megtépzott jogvédelem. Scolar Kiadó, 2014.

<sup>47</sup> L. pl. Ittai Bar-Siman-Tov: Semiprocedural judicial review. *Legisprudence* Vol. 6, No. 3., Patricia Popelier: A Fundamental Right to Rational Law Making? An exploration of the European Court of Human Rights' Case Law. in International Scientific Conference, The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space 4-5 October, 2012. Universty of Latvia Press 2012., Patricia Popelier: The court as regulatory watchdog. The procedural approach in the case law of the European Court of Human Rights. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013., Drinóczi: A racionális tényeken alapuló... 229-243. o.

minősülő, de aztán e jogállásukat elvesztő szervezetek érdemi jogorvoslatot nem kaptak (l. 14. pont). Az Alaptörvényben pedig továbbra is oda nem illő (pl. választási kampány), és olyan tartalmak szerepelnek, amelyek egyértelműen ellentétesek más alaptörvényi rendelkezésekkel [pl. az U) cikk, továbbá a hajléktalanság „kriminalizálása”]. A törvényhozó önigazolása az alkotmányi keret figyelmen kívül hagyására a félreértelmezett parlamenti szupremácia elvére és a népszuverenitásra való hivatkozásban jelenik meg. A magyar alkotmányos berendezkedés azonban nem a parlamenti szupremácia elvére épül (éppen emiatt nem azonosítható a brit modellel), és a népszuverenitás elve sem azt jelenti, hogy a nép által megválasztott parlament kénye-kedve szerint hozhat döntéseket. Korlátként jön(ne) ugyanis számításba – a brit rendszerben nem ilyen formában létező – alkotmány és az azon keresztül a jogrendszerbe beáramló nemzetközi és szupranacionális kötelezettség, illetve az alkotmányosság érvényesítésére hivatott alkotmánybírói tevékenység. Az Egyesült Királyságban – és más hasonló jogrendszerű államokban – az ellensúlyt tehát nem ezek, hanem például a jogi és politikai kultúra betartandó szabályai, a ténylegesen versengő választások stb. (vö. a politikai alkotmányossággal) jelentik (l. 7. pont).

Az *Alkotmánybíró*ság a visszaéléses alkotmánymódosításokkal nem igazán tudott mit kezdeni, az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal szembeni fellépés szükségességét nem ismerte fel időben (vagy a kisebbik rosszat választotta),<sup>48</sup> később pedig már a sorozatos felülbírálatok közepette nem tudott érdemben megnyilvánulni. A testület – jelölési és választási szabályok okán<sup>49</sup> – a politikai hatalomnak tetsző összetétele, a függetlenség látszatának a kerülése (pl. a megsemmisítéshez képest „puhább” eszközök igénybe vételének hangoztatása, az Alkotmánybíró>ság alkotmányossági

<sup>48</sup> L. a 61/2011. (VII. 12.) AB határozatot és Gondolatok az Alkotmánybíró>ság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban című tanulmányomat (Jura 2012. 1. sz. 37-46. o.).

<sup>49</sup> L. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? Közjogi Szemle 2010. 3. sz. 26-32. o. Halmi: In memoriam... 67-73. o.

kontrollszerepére vonatkozó felfogásának változása<sup>50</sup>) sem erősíti a túlhatalmat ténylegesen gyakorló politikai döntéshozóval szembeni alkotmányosság megfontolásokon alapuló fellépést.

Mindazonáltal végső értékítélet ma még nem feltétlenül mondható, de irányok, irányultságok azonosíthatóak. Az értekezés annak értékeléséhez, hogy Magyarországon milyen állami berendezkedés – esetleg Landau hibrid állama – került kialakításra, csak részlegesen járul hozzá, mivel több intézményi (pl. a hatalommegosztás tényleges megvalósulását áttekintő) és a jogalkotástani, alkotmánybíróági gyakorlatra vonatkozó, illetve intézményi bizalmat<sup>51</sup> stb. vizsgáló tudományos kutatás szükséges ahhoz, hogy az a gyanú, miszerint az alkotmányos berendezkedés visszaéléses alkotmányosság hibrid modelljét teljesen kialakította, tudományos módszerekkel is igazolást nyerjen. Ugyanakkor az is igaz, hogy ebbe az irányba mutat, és így jelentős *kétségekre ad okot* az Alaptörvény S) cikkének egymással teljesen ellentmondó értelmezési lehetősége, az alkotmányos identitás meghatározásának milyensége (l. 18. pont), a politikai döntéshozónak a fentiekben leírt alkotmányhoz és alkotmányossághoz való eddig kinyilvánított viszonya, illetve az alkotmánybíróág újabban tapasztalható gyakorlata és személyi összetétele.

## **II. Alkotmányos párbeszéd a többszintű, demokratikus és deliberatív döntéshozatalban**

**4. Az alkotmányos demokrácia deliberatív döntéshozatali eljárásában – legyen az akár jogalkotás, akár jogalkalmazás – szükségszerűen több szereplő vesz részt, ezáltal valósul meg a többszintű alkotmányosság, illetve válik érzékelhetővé az integrációk valósága.**

Az alkotmányosság igényli az alkotmányi rendelkezések megvalósulását, azaz az alkotmányos demokráciában fontos az

---

<sup>50</sup> Drinóczi: Újra az alkotmányozó...

<sup>51</sup> L. pl. Boda Zsolt – Medve-Bálint Gergő: Az intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. Politikatudományi Szemle XXI/2. 27-51. o.

alkotmányi jelentések lehető legpontosabb, a korszakhoz igazodó meghatározása. A politikai döntéshozónak nincsen meg az a szabadsága, hogy önkényesen, igazolt érvek hiányában alkosson mindenkre nézve kötelező szabályokat akár úgy is, hogy a számára – nemzetközi, szupranacionális és nemzeti alkotmányi szinten – meghatározott normatív keretből tetszőleges módon kilép, vagy a társadalmi, gazdasági, szociális stb. valóságot a szabályozási tartalom kialakításakor figyelmen kívül hagyja. Amennyiben ezt sorozatosan és visszatérő jelleggel megteszi, nem feltétlenül mondható el róla, hogy továbbra is az integrációkban és a többszintű alkotmányos világban részt vevő alkotmányos demokrácia keretfeltételei között működik. Ez ugyanis feltételezi az alkotmányos párbeszéd megvalósulását, és a ténylegesen létező, mérlegelt szabályozási alternatívák közötti, alkotmányossági szempontokat is figyelembe vevő, racionális választást.

E megállapításnak három, ugyancsak tézismondatszerű implikációja van, amelyek az állami szuverenitás és a főhatalom fogalma (5. pont), a hatalommegosztás újfajta felfogása (6. pont), illetve a deliberatív és racionális jogalkotás iránti igényt (7-9. pontok) juttatják kifejezésre.

**5. A 21. század integrációiban és az alkotmányos párbeszéd valóságában az állami szuverenitás fogalmának elvetését nem indokolja semmi, de a fogalom új megközelítésére szükség van.<sup>52</sup>**

Ha az állami szuverenitás fő elemét képező főhatalom gyakorlására az integrációkban részt vevő felek párbeszédeként tekintünk, akkor az állami szuverenitás új fogalmi elemeihez és újszerű megközelítésének szükségességéhez jutunk el. Az alkotmányos párbeszédrel okozott „probléma” az állami szuverenitással összefüggésben az, hogy annak tradicionális meghatározása nem igazán tud mit kezdeni a 21. századi kihívásokkal, a nemzetközi integrációk működésével, és ennek részeként az alkotmányos párbeszéd megnyilvánulásaival. Mivel azonban az állami főhatalom napjainkban is létezik és működik, érdemes az alkotmányos

---

<sup>52</sup> Drinóczi: Állami szuverenitás és... 69-97. o., Drinóczi: A párbeszéd hatása...

párbeszédet segítségül hívni az állami szuverenitás 21. századi jellemzői meghatározásához.

Az állami szuverenitás új felfogása alapján az integrációs folyamatokban nem a szuverenitás korlátozásáról vagy annak elvesztéséről van szó, hanem az egyes eddigi állami hatáskörök átengedéséről, másokkal együtt történő gyakorlásáról, mégpedig éppen annak érdekében, hogy az állam az új kihívásoknak meg tudjon felelni. Az állam szuverenitása nem szűnik meg, csak átalakul, és – hasonlóképpen a jogrendszerhez – több szintűvé válik, de a (nemzet)államtól nem szakad el. A főhatalom kompetenciák (hatáskörök) összessége, amelyek egyedi – azaz nem egy pillanatban való és együttes – gyakorlásában/gyakorlásával jelenik meg az állami szuverenitás. Emiatt sem tekinthetünk el a realitástól, amely a népek, nemzetek közötti együttműködésben, a globalizációban és annak hatásaiban jelenik meg, és ami azzal jár, hogy az állam szerepe, a döntéshozatal, azaz a kompetenciák gyakorlása más lett, tehát ebből következően az állami szuverenitás (különösen tehát a főhatalom) új tartalommal látható el.

Az integrációkban vagy azokból fakadóan az alkotmányos párbeszédben való részvétel nem minősül az állami szuverenitás korlátozásának, maximum önkorlátozásként értelmezhető, különösen amiatt, mert az állam saját döntésen múlik az alkalmazás vagy a releváns rezsimben való részvételről szóló döntés. Ez a realitás, az állam ezekben a tevékenységekben saját elhatározása alapján, a jól felfogott érdekében vesz részt, lényegében az olyan egyenlőség/megfelelő szabályozottság alapján, amelynek a meghozatalában ő is közreműködik, vagy magára nézve a csatlakozáskor kötelezően elismer. Az állam az esetleges integrációs hatásköri súrlódásokat aktív párbeszéddel oldja fel a következő súrlódás kialakulásáig, amikor is hasonlóan jár el, illetve a különféle hatáskörei gyakorlásakor a megfelelő megoldások megtalálásához kikéri mások véleményét, amit vagy megfogad, vagy nem (ennek jogi megítélése eltérő lehet a véleményező szerv jogi státusa miatt). Ennek gyakorlati megvalósulása a párbeszéd és konzultáció. Mindezek kezdete tehát az önkorlátozás, és a vége, azaz a főhatalom

(hatáskörök) gyakorlásának *célja* a társadalom irányítása érdekében a hatékonyabb és a legmegfelelőbb(nek tűnő) feladatellátás. Az állami szuverenitás<sup>53</sup> jellemzőinek leírásakor figyelembe kell venni a

<sup>53</sup> Az állami vagy a jelző nélkül szuverenitás magyarázatára vagy vizsgálatára – az általam meghatározott fogalomhoz hasonlóan vagy attól teljesen eltérő jelleggel – többen vállalkoznak. A teljesség igénye nélkül l. pl. Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete. Magyar Tudomány 2013. 4. sz., Bihari Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására. MTA Law Working papers 2014/51., [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_51\\_Bihari.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf), Chronowski Nóra: Szuverenitás az Európai Unióban – utolsó bástya vagy szertefoszló remény. In Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA Könyvek Pécs, 2009., D. Tóth Balázs: A közhatalom magánosításának veszélye. In Chronowski Nóra (szerk.): Per Pedes Apostolorum. Tanulmányok Petrétei József egyetemi docens 50. születésnapjára. PAMA Könyvek 2008., Damian Chalmers: European restatments of Sovereignty. LSE, Law, Society and Economic Working papers 10/2013, [http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2013-10\\_Chalmers.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2013-10_Chalmers.pdf), Ernst-Ulrich Petersman: State sovereignty, popular sovereignty and individual sovereignty: from constitutional nationalism to multilevel constitutionalism in international economic law. EUI Working Paper Law No. 2006/45., Hent Kalmo – Quentin Skinner: Sovereignty in Fragments. The past, present and the future of a contested concept. Cambridge University Press, 2010., Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action. Columbia Journal of European Law 2009. Vol. 15. no. 3., Jakab András – Rigó Anett: Függelenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei. In Takács Péter (szerk.): Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest 2007., Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. Európai Jog 2006. 2. sz., Máthé Gábor: Szuverenitás – jogállam. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. sz., MP Ferreira-Snyman: The evolution of the state sovereignty: a historical overview. Fundamina 2006. 12-2. sz., <http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/3689/Fundamina%20Snyman.finaal.pdf?sequence=1>, Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról. In A szuverenitás káprázata. Korridor, Budapest 1996., Neil Walker: Sovereignty and differentiated integration in the European Union. European Law Journal 1998, Vol. 4, Issue 43., Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás. Jog – Állam – Politika 2009. 1. sz., Simai Mihály: A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében. Magyar Tudomány 2013. 4. sz., Szabadfalvi József: Nemzetállam és szuverenitás. In Takács Péter (szerk.): Államelmélet. Prudentia Iuris, Bíbor Kiadó, Miskolc 2001., Szilágyi Péter: A jogbölcselettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve. Magyar Közigazgatás 2004. 3. sz., Takács Péter: Államtan. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest 2011., Timothy Zick: Are the States Sovereign? Washington University Law Review. 2005. Vol. 83. Issue 1., Vincze Attila írását: Osztott szuverenitás –

*tényleges helyzetet:* az állami szuverenitást használják, arra hivatkoznak, azt gyakorolják, az abba beleértett hatalom létező. Az állami szuverenitás *lényege* ma már inkább az alkudozás, tárgyalás, együttműködés, párbeszéd, nemzetközi közösség tagjaként a megérdemelt elismertség. Mindezek szükségesek ahhoz, hogy a nemzetközi közösség tagjai az államot szuverénnek tekintsék, azaz aktív részvétel kell annak érdekében, hogy az állami szuverenitás gyakorolható és „megvédhető” legyen. Az állami szuverenitás *forrását* az nép- és a jogszuverenitással való összefüggése és kölcsönös függősége jelenti.

Az állam szuverenitása tehát a megosztott/együttgyakorolt hatáskörök jellegében teljesedik ki az integrációkban/nemzetközi együttműködésekben; az államon belüli kiszervezések esetében pedig a megfelelő jogalkotási keret és garancia kiépítésében és abban, hogy képes bármikor visszavenni és gyakorolni az átadott kompetenciát. Mindezek hiányában alkotmányellenes a kiszervezésre vonatkozó döntés, ami végső soron elvezethet az állami szuverenitás, azaz főhatalom – ám itt is csak egy részének – ténylegesen más általi korlátozásához, de ennek kicsi az esélye, ha működnek a demokratikus ellenőrző mechanizmusok: politikai felelősség a választásokon, egyéb felelősségi formák, független bíróság, alkotmánybíráskodás stb.<sup>54</sup>

Az állami szuverenitás tehát létezik, ha az *leírható* a következő jellemzőkkel. i) Tényhelyzetet jelöl, realitásigénnyel rendelkezik, jogilag releváns. ii) Működésében jellemzi az önkorlátozás, de ez nem egyedüli jellemzője, és nem az állami szuverenitás megnyilvánulásának egészére vonatkozik. iii) Az állam a nemzetközi kapcsolatokban önként, az egyenlőség alapján vesz részt. iv) A nemzetközi rezsimekben hatékonyan fellépni képes, erre részvételi lehetősége és képessége van, ami okán más államok az állami

---

többszintű alkotmányosság. In Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA Könyvek Pécs, 2009.

<sup>54</sup> Ennyiben tehát kritikával illetethető pl. Paczolay Péter: The new limits of sovereignty. General report of the public law session. 2009.



szuverenitását elismerik. v) A hatáskörgyakorlásnak alkotmányjogi forrása és célja van, illetve az az együttműködésekben pozitív és proaktív karakterrel rendelkezik. iv) Az állam együttműködésre, párbeszédre kész és hajlandó, mindezekre nyitott, önálló döntési képességgel rendelkezik, amely azonban több tényező által meghatározott (pl. jogi kötöttségek).

**6. A politikai döntéshozatal az alkotmányos demokráciában többszereplős folyamat, nem elkülönült döntések összessége, hanem állandóan fennálló, ismétlődő folyamat, amelyben az alkotmányos szervek – így az alkotmánymódosító és törvényhozó hatalomként is működő parlament és az alkotmánybíraskodást végző szerv – eltérő pillanatban, különböző, de egymással összefüggő jelleggel vesznek részt a kölcsönös bizalom alapján és a kölcsönös együttműködés jegyében. Az időbeliséget figyelembe véve ezzel egyensúly alakul ki, ami akkor bomlik meg, ha a döntések – az időtávlatra tekintettel is – ténylegesen végső döntésekké válnak. Ekkor ugyanis zavar keletkezik az alkotmányos működésben, mivel a hatalommegosztás nem valósul meg.**<sup>55</sup>

Az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíraskodást végző szerv között a fentiekben meghatározott módon (l. 1. pont) folyhat alkotmányos párbeszéd. A problémát az okozza, amikor e két hatalmi tényező között az egyensúly megbomlik. Bár egyik *sem* minősül *hatalmi ág*nak, a köztük levő kapcsolatot a hatalmi ágak elválasztása logikájának megfelelően indokolt felfogni, azaz nekik az alkotmányi feladataik ellátásában úgy kell a *bizalom alapján* – egyfajta alkotmányos párbeszédben – *együttműködniük*, hogy mindeközben a *kontroll*-, a *korlátozó* és a *védelmi funkciójukat is ellátják*. Az ilyen alkotmányos párbeszéd sikerének azonban – mint fentebb látható volt – megvan a maga demokratikus (*előfeltétele*).

A hatalommegosztás e felfogása tehát az együttműködésben – alkotmányos párbeszédben – megnyilvánuló folyamatos együttműködési tevékenység, amely során mindegyik hatalmi tényező (alkotmányos szerv) a neki – az alkotmány által – kijelölt

---

<sup>55</sup> Drinóczi: Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás... 19-43. o.

hatáskörében jár el. Ha adott szerv a jogi norma alkotmányosságáról vagy érvényességéről időlegesen a végső szó jogával is rendelkezik, ez csak látszólagos, mivel az együttműködés időbeli távlatában – figyelemmel például arra, hogy az alkotmánybíróság maga változtatja meg a felfogását vagy az alkotmánymódosító hatalom lép fel – az mégsem minősül végsőnek és megváltoztathatatlanak.<sup>56</sup> Az alkotmányos demokrácia döntéshozatali folyamatában tehát *átmeneti jellegű döntések* vannak csak, amelyeket a törvényhozó, alkotmánymódosító és a(z alkotmány)bíráskodó hatalom képviselői hoznak meg. A másik konstituált hatalomnak ugyanis lehetősége van újabb értelmezési eredmény elérésére, ami újra impulzust ad(hat) az előzőnek. Az itt megjelenő *cirkularitás összefügg* tehát az *időbeliséggel*: az alkotmányos demokrácia működését és a hatalommegosztást – legalábbis a vizsgát téma tekintetében – hosszabb távon, a maga történetiségében lehetne elemezni.

A *hatalommegosztás elve* ebben a logikában *akkor sérül*, amikor az egyensúlyi állapot megbomlik, és az egyes szervek nem tudják az alkotmányi feladatukat érdemben ellátni, mert a másik hatalmi tényező – jellemzően a politikai döntéshozó – a félreértelmezett parlamenti szupremáciára hivatkozva az együttműködés tagadásával és az önkorlátozása hiányával a saját (és nem az alkotmányosság) céljai megvalósítása vagy védelme érdekében azt folyamatosan megakadályozza. Erre például akkor kerülhet sor, ha az erős felülvizsgálati rendszerben (mint amilyen pl. Magyarország is) az alkotmánybíráskodást folyamatosan „elnyomja” az alkotmánymódosító hatalom. Ekkor zavar keletkezik az alkotmányos működésben, mivel a hatalommegosztás valójában nem valósul meg, amin az alkotmányos párbeszéd – figyelemmel arra, hogy annak lehetőségét az alkotmánymódosító hatalom elzárja – nem tud segíteni. Az Alkotmánybíróság ezen a helyzeten az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatával tudna változtatni.

---

<sup>56</sup> Vö. Conrado Hübner Mendes: Is it all about the last word? Deliberative separation of powers 1. Legisprudence 2009, Vol. 3, No. 1., Conrado Hübner Mendes: Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative separation of powers 3. Legisprudence, 2011 Vol. 5, No. 1., Hübner Mendes: Not the Last Word...

**7. A bírósági felülvizsgálati modellek fejlődési tendenciát példázza az, hogy a puha felülvizsgálati modellben megindul egyfajta párbeszéd a törvényhozó és a bírói hatalom között, az erős felülvizsgálati modellekben az alkotmánybírósági döntések felülbírálatában, és az ennek a nyomában járó alkotmánymódosításokban tapasztalható alkotmányos párbeszéd, ami az erős alapstruktúra modell felé tolja az alkotmánybíráskodást. Bár lehet hasonlóság a puha felülvizsgálat jellemzői és az erős felülvizsgálati rendszerben működő alkotmánybíráskodás és az alkotmánymódosító hatalom között, a puha rendszer eszközeinek kizárólagos alkalmazása, és az eltérő jogrendszerek leírásának automatikus átvétele nem tűnik helyeselhetőnek.<sup>57</sup>**

A bírósági felülvizsgálat lehetőségének megnyitásával Kanadában, az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon kialakult a korábban ilyen formában nem létező párbeszéd a jogalkotó és a bírói hatalom között. A bíróságok lehetősége lényegében a jogalkotó felé történő – erősebb vagy gyengébb – jelzés a jogalkotói aktus alapjogokat sértő voltáról.<sup>58</sup> Ehhez képest az erős felülvizsgálati modellben az alkotmánybíróságok az ilyen jogszabályokat megsemmisítik. Ha a permanens felülbírálat következtében alkotmánymódosító akarat nyilvánul meg az alkotmánybíráskodással szemben, az alkotmánybírásnak két lehetősége van: az *erős alapstruktúra modell felé* történő elmozdulás, illetve a nem „hatásköri aktivista” magatartás, amikor az alkotmánybíróság nem bírálja el az alkotmánymódosításokat, hanem – azok alkotmányos rendszerbe nem illeszkedése esetén – *pusztán „jelez”* az alkotmánymódosító hatalomnak. Utóbbi esetben az alkotmánybíróság a felülvizsgálati modelleket jellemző *tendenciával szemben* nem az erős alapstruktúra felé halad, hanem inkább a más jogrendszerben (common law) alkalmazott megoldás felé látszik elmozdulni. Az alkotmánymódosító hatalom – mivel konstituált hatalomként azonos szinten áll az alkotmánybírósággal – nem kötelezett a testület ilyen

<sup>57</sup> Drinóczi: Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás... 19-43. o.

<sup>58</sup> L. pl. Stephen Gardbaum: A konstitucionalizmus új nemzetközösségi modelljének előnyei. Fundamentum 2014/1-2. 5., 6., 7., 13. o.

megfogalmazásait magáévá tenni, mert a párbeszédnek pont az a lényege, hogy nem ró kötelezettséget egyik félre sem.<sup>59</sup> Ebből két, egymással összefüggő kérdés adódna: az ilyen párbeszéd hatékony-e, illetve nem hasonlít-e a puha alkotmányossági felülvizsgálathoz, és ha igen, akkor az ottani tapasztalatoknak milyen alkalmazási lehetőségei lehetnek. A *hatékonyssággal* kapcsolatban rögzíthető, hogy az alkotmányos párbeszéd akkor működik, ha a felek ugyanolyan keretek között folytatják a párbeszédet: az alkotmányos demokráciában. Ha a politikai döntéshozó ebből kilép – akár folyamatos alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal, akár alkotmánybírói döntések folytonos felülbírálatával – a párbeszéd nem képes hatékonyan működni. Az alkotmánybíráskodás keretéből való kilépésének a megállapítása nehezebb: az alkotmánybírói értelmezést kell interpretálni annak megállapításához, hogy erről van-e szó. Ilyen esetben a reakció lehet alkotmánymódosítás, amelynek azonban olyannak kell lennie, hogy az alkotmánybíráskodás az alkotmányosság vagy az alkotmány védelmét továbbra is hatékonyan el tudja látni. Ha a módosítás nem ilyen, a keretek is megváltoztak. Ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy a *puha rendszer bíróságainak és az erős modell alkotmánybíróinak* eltérő jogrendszerbeli feladatuk van: előbbi csak „jelez”, utóbbinak azonban az alkotmányosság fenntartása érdekében az alkotmányellenes normát meg kell semmisítenie. Ennek oka, hogy az alapjogokat az írott alkotmány és nem törvény tartalmazza, mint az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon, ahol a bíróság nem semmisítheti meg az alapjogokkal ellentétes jogszabályt. A puha felülvizsgálati rendszerekben azonban nemcsak a bírák feladatai, az alapjogokat védő rendelkezések jogforrási jellege, hanem más tényezők is eltérőek az erős felülvizsgálati modellekhez képest. Néhány esetben nem ugyanolyan alkotmányfelfogásról van szó (l. pl. a brit Bellamy szociológiai-politológiai alkotmányfogalmának és a jogi alkotmányfogalomnak az eltérését<sup>60</sup>), és a politikai döntéshozóval szemben a politikai és a jogi kultúrában erősebb

---

<sup>59</sup> Vö. Colon Riós: i.m.

<sup>60</sup> Richard Bellamy: *Political constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge University Press, 2007.

módon és másként megjelenő fékek és ellensúlyok alakulnak ki.<sup>61</sup> Bár lehet hasonlóság a puha felülvizsgálati és az erős felülvizsgálati rendszerben az interakcióban álló hatalmi tényezők között, a puha rendszer eszközeinek a kizárólagos alkalmazása – a fentebb említett tényezők miatt – nem tűnik megfelelőnek és elegendőnek, illetve a kialakított alkotmányos rendszerbe illeszkedőnek. Hasonlóképpen nem helyeselhető a magyar viszonyokra alkalmazni Bellamy – főleg Nagy Britanniára alkalmazott – politikai alkotmányosság és a jogi alkotmányosság megkülönböztetését úgy, hogy előbbi a mostani viszonyokra, az utóbbit pedig a korábbi Alkotmány hatálya alatti időszakra alkalmazandóként határozzuk meg (1989-2010 között).<sup>62</sup> Ennek oka a fentiekben jelzett különbségek mellett az írott alkotmány léte, a jogi alkotmányfogalom alkalmazása (ellentétben a szociológiai-politológiai alkotmányfogalommal), az elkülönült, és alkotmányban rögzített alkotmánybíróság léte, illetve az, hogy *Bellamy* politikai alkotmányosság-elmélete inkább amiatt politikai, hogy az alkotmányt magát politikai terméknek tekinti, amelyet azonban a jog eszközeivel védeni lehet és kell, nem pedig amiatt, mert a politikai döntéshozó korlátlanul diszponál minden felett.

<sup>61</sup> Bellamy amellet áll ki, hogy a demokratikus folyamatokban kikristályosodó (nép)akarat nagyobb legitimitással rendelkezik, és a pártok közötti nyílt verseny, illetve választás, a döntéshozatal során a többségi elv érvényesítése, a jogalkotásban és az alkotmányos keretek alakításába való egyenlő beleszólás lehetősége a bíróságokhoz képest a jogok védelmét is jobban szolgálja. (L. Bellamy: i.m. 4., 7., 259. o. Magyarul összegezve l. Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2013. 3. sz. 52. o.) Bellamy azonban nem alkotmányjogi alkotmányfogalmat használ: nála az alkotmány maga a demokratikus eljárás, ami nem fogható fel alaptörvényként, vagy normaként, hanem az ellentétek feloldásának alapvető keretként szolgál, az alkotmányt tehát inkább a politikai, mintsem a jogrendszerrel kell azonosítani. Bellamy: i.m. 5. o. Megjegyzendő, hogy ez az alkotmányfogalom is elfogadható, csak akkor figyelembe kell venni azt a paradigmarendszert, amelybe e fogalomhasználat a vizsgálat tárgyát helyezi. Bellamy koncepciója felfogható egyfajta politológiai-szociológiai alkotmányként is, ahogyan azt Petrétei József összegzi. „Politológiai-szociológiai értelemben az alkotmány az adott államban fennálló tényleges hatalmi viszonyok, erőcsoportok, és ezek hatásösszefüggéseinek rendszere, azaz a politikai erők hatalmi és döntési mechanizmusok formájában való megoszlása, függetlenül ezeknek a mechanizmusoknak a létrejöttétől és működésétől.” Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2009. 49. o.

<sup>62</sup> L. Antal Attila: i.m. 48-70. o.; Stumpf István: i.m.

**8. A bírósági felülvizsgálati modellek fejlődési tendenciája közé tartozik az is, hogy kialakul a puha alapstruktúra modell, amelynek célja alkotmányelméletileg nem világos, és az alkotmányos demokráciában nem tűnik követendő példának.<sup>63</sup>**

A felülvizsgálati modellekkel kapcsolatban *további tendencia* is megfigyelhető: vannak olyan államok, amelyek a puha felülvizsgálati modellről először az erős modellre, majd a puha alapstruktúra felülvizsgálati modellre váltottak.<sup>64</sup> Ezeket az államokat ma jellemzően a visszaéléses alkotmányozással karakterizálják, és az alkotmányvédelmük fontos vonása az, hogy az alkotmánymódosítást szigorú eljárási szabályok közé szorítják, gyakorlatilag a döntést az alkotmányozó gyűlésben megnyilvánuló nép hozza meg, és/vagy azt referendummal erősíti meg. Nem világos azonban, hogy az *alkotmánymódosítás* általuk alkalmazott *erős megkötése*, illetve az alkotmányozó hatalomhoz való utalása milyen megfontolásokon alapszik: a demokratikus alkotmányosságot vagy a meglévő, nem feltétlenül demokratikusan működő politikai hatalmi rend fenntartását célozza. Az alkotmányozónak nevezett gyűlés megnyilvánulása – alkotmánytani szempontból – nem alkotmányozó, hanem pusztán alkotmánymódosító hatalomként értelmezhető. E modell tehát az alkotmánymódosítás eljárási szabályait meglehetősen nehezzé, és az alkotmányt rigiddé teszi, amelynek az értelme az alkotmányos demokráciában megkérdőjelezhető, a *Landau* által bemutatott visszaéléses, hibrid rendszerekben viszont logikus szabályozási megoldásnak tűnik. Másik értelmezés szerint ezekben a nem stabil államokban az alkotmányozó hatalmat is kötné a hatályos alkotmány, amelynek az alkotmányos demokráciák alkotmánytanában egyáltalán nincs értelme. A magyar modellnek pedig nem kellene ezt a felfogást követnie, de mint látható volt, az Alaptörvénynek lehet ilyen értelmezést is adni (l. 18. pont).

---

<sup>63</sup> Drinóczi: Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás... 19-43. o.

<sup>64</sup> Bolívia, Ecuador. Cólón-Ríos: i.m. 161. o.

## **9. A magyar alkotmányos berendezkedés és az Alkotmánybíróság a felülvizsgálati modellek közé nem illeszkedő, újfajta modellt látszik képviselni.<sup>65</sup>**

Az Alaptörvény az S) cikk megfogalmazásával és annak nem jogállami értelmezésével (l. 18. pont), illetve az Alkotmánybíróság azzal, hogy adott alkotmánytörténeti pillanatban nem végezte el az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatát, és nem mozdult el az erős felülvizsgálati modelltől az erős alapstruktúra modell felé, illetve egyre erőteljesebben hangsúlyozza a törvényhozó alakítási szabadságát és a „jelzési” kötelezettséget, *újfajta modellt látszik kialakítani*: az erős felülvizsgálati modellből a puha (felülvizsgálati) modellbe való áttérést.

Az alkotmányos berendezkedésből következően az *Alkotmánybíróság* alapvetően erős felülvizsgálatot lát el, mert az alkotmányellenes jogi normákat – az Alaptörvény védelme érdekében – megsemmisíti. A testület *feladata* tehát a megsemmisítés és nem az egyes common law államokban alkalmazott „szignalizáció”. A „jelzés” – mint az alkotmányos párbeszéd eszköze – az alkotmánymódosító hatalommal kapcsolatban esetleg fenntartható annyiban, amennyiben e hatalom megnyilvánulása nem visszaélészerű, mivel ekkor érdemi és értelmes párbeszéd folyhat adott alkotmányi rendelkezés jelentéstartalmáról, ellenkező esetben a felülvizsgálat indokolt. A jogalkotóval szembeni „jelzés” alkalmazása sem azonosítható azzal, amelyet a bíróságok alkalmaznak a puha felülvizsgálati rendszerekben. Az *alkotmányos párbeszédet az alkotmánybíróság és a jogalkotó* között éppen az indítja be, hogy a testület alkotmányellenességet tapasztal, és azt – az alkotmányi feladatából fakadóan – kiiktatja a jogrendszerből, amelyet a jogalkotónak – ha szabályozni szeretné az adott viszonyt – valamilyen más – lehetőleg alkotmányos – tartalommal pótolnia kell. Az igaz, hogy a „jelzéssel” is megindulhatna ugyanez a párbeszéd, de akkor az alkotmányos szerv (Alkotmánybíróság) az Alaptörvényben rögzített feladatát (Alaptörvény védelmének legfőbb öre; megsemmisít) nem látná el

---

<sup>65</sup> Drinóczi: Újra az alkotmányozó...

megfelelően. Az *Alkotmánybíróságnak főszabályként* nincsenek a megsemmisítésnél „puhább” – jogszabályban rögzített – eszközei. Bizonyos esetekben a sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazza, amelyek között a „jelzés” nem szerepel. Az alkotmányos párbeszéd fontosságának hangsúlyozása mellett is helytelen, az alkotmányos rendszerrel és az *Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető lenne* az olyan alkotmánybíróági gyakorlat, amelyben a megsemmisítés visszاسzorulna, és a testület egyre többet „jelezné” a jogalkotónak ahelyett, hogy az alaptörvény-ellenességet kimondaná, és az Alaptörvénybe ütköző jogszabályt hatályon kívül helyezné. Az együttműködési szükségesség (l. Lenkovics alkotmánybíró szignalizációs hatáskörre vonatkozó véleményét, amelyet nemcsak az alkotmánymódosításokra értett<sup>66</sup>) nem lehet elfogadható hivatkozási alap, amellyel az alkotmányos kötelezettsége alól az Alkotmánybíróság kibújhatna.

## **10. A bírósági felülvizsgálati modellek fejlődési tendenciája a szemiprocedurális eljárás alkalmazásában is megnyilvánul. A tényeken alapuló vagy racionális jogalkotás olyan trend az**

---

<sup>66</sup> Lenkovics Barnabás alkotmánybíró a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében az Ár. megsemmisítése helyett azt látta volna helyesnek, ha „alkotmányossági aggályait és egyes új és szokatlan jogi megoldások veszélyeit az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom felé – akár rendelkező részi kiemelésben is –” jelezte volna. „Ugyanakkor eddig sem volt akadályja annak, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányossági felülvizsgálathoz (és adott esetben a jogszabály megsemmisítéséhez) mint »kemény« azaz hatalmi jellegű hatásköréhez képest »puhább« megoldást választva jelezze az alkotmányozó hatalom felé az alkotmányon belüli ellentmondást (>szignalizációs hatáskör<), sőt akár annak alkotmányos feloldási módját is. Ez a szignalizációs hatáskör az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 26. téziséből és a 24. cikk (1) bekezdéséből együttes értelmezéssel kiolvasható. Jogállamban a hatalmi ágak elválasztása nem azt jelenti, hogy szemben állnak egymással, különösen nem azt, hogy egymás tevékenységét akadályozva, lerontva működhetnek, hanem éppen a demokratikus jogállam és az alkotmányosság megvalósulása és kiteljesedése érdekében – tiszteletben tartva egymás hatáskörét – kötelesek együttműködni is. Egyetlen hatalmi ág sem helyezkedhet azonban az alkotmányozó hatalom fölé. Így az Alkotmánybíróság sem gyakorolhat sem közvetlen, sem pedig bármely közvetett módon alkotmányozó hatalmat.” L. a határozat [228]-[231] pontjait. Ennek kritikáját l. Drinóczi: Újra az alkotmányozó...



**Európai Unióban és a fejlettebb tagállamaiban, amelyet Magyarországnak is érdemes lenne követnie.<sup>67</sup>**

Az alkotmányos párbeszéd normatív fogalma az alkotmányos demokráciában igényli az *érintettek bevonását* a rájuk vonatkozó döntésekbe, illetve a jogalkotási eljárási szabályok *kikényszerítését*.<sup>68</sup> Mindezek elmaradása a jogalkotás minőségének alacsony fokához és a szabályozási tartalmak esetleges alkotmányellenességéhez vagy nemzetközi egyezményekbe, szupranacionális rendelkezésekbe ütköztetéséhez vezethet. A jogalkotó és az alkotmánybíráskodás közötti párbeszéd tudna ezen segíteni, amely alapja az is lehetne, ha az Alkotmánybíróság figyelembe venné a szemi-procedurális felülvizsgálat létét és létjogosultságát a deliberatív döntéshozatali eljárásokban.

Az *európai bírák*<sup>69</sup> egyre nagyobb figyelmet fordítanak a jogalkotási eljárásra, azaz a *jogalkotási eljárás milyenségét* a döntésük részeként

---

<sup>67</sup> Drinóczi: A racionális tényeken alapuló... 229-243. o.

<sup>68</sup> L. pl. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz. 16-24. o., Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Tényekre alapozott jogalkotás? In Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Hvg Orac, Budapest 2011. Drinóczi Tímea: A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. JURA 2013. 1. sz. 7-22. o., Patricia Popelier: Consultation on Draft Regulation: Best Practices and Political Objections. In Marta Tavares Almeida – Luzius Mader (eds): Proceedings of the 9th IAL Congress Quality of Legislation – Principles and Instruments. Lisbon, 24-25 June 2010. Nomos Verlag 2011.

<sup>69</sup> L. Klaus Messerschmidt: The good shepherd of Karlsruhe. The Hartz IV decision – A good example of regulatory rebiew by the German Federal Constitutional Court? In Patricia Popelier – Armen Mazmanyán – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013. 243. o., Patricia Popelier: The court as regulatory watchdog. The procedural approach in the case law of the European Court of Human Rights. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyán – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013. 249-267. o., Ittai Bar-Siman-Tov: Semiprocedural judicial review. Legisprudence Vol. 6, No. 3., Patricia Popelier – Aída Araceli Patiño Álvarez: Deliberative practices of constitutional courts in consolidated and non-consolidated democracies. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyán – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.

használják fel, azaz a jogalkotási eljárás vizsgálata nem izoláltan történik, a döntéshozatali eljárás minősége befolyásolja a bírót az alkotmányosságról való döntése meghozatalában. A deliberatív jogalkotói eljárás meggyőzheti arról a bíróságot, hogy a jogkorlátozást megalapozottnak, arányosnak fogadja el, és ezzel egyidejűleg olyan követelményt is támaszt a parlamenttel szemben, hogy a jogokat korlátozó döntések tényleges deliberáció tárgyai legyenek.<sup>70</sup> A better regulation<sup>71</sup> korábban kidolgozott standardjai konvergenciát mutatnak a bíróságok által a jogalkotási eljárás felülvizsgálata során alkalmazott érvekkel. A közös pont az adatokon és érdemi vitán alapuló körültekintő, racionális jogalkotás megkövetelése a better regulation agenda szempontjából a gazdasági növekedés, a bíróságok oldaláról pedig az önkényes és a(z) alap)jogkorlátozó döntések megakadályozása érdekében. A jogalkotási eljárási elemek, eszközök, mechanizmusok értékelése – bíróságtól függően – megjelenhetnek érvényességi kellékként (alapvető eljárási követelményként) vagy az arányossági teszt részeként. Az európai bíróságok joggyakorlatából úgy tűnik egyrészt, hogy ez utóbbi nyer teret. Másrészt pedig érzékelhető az is, hogy a bíróságok a szabályozási szabadság megtartása mellett követelik meg a jogalkotótól a körültekintő szabályozást. Az alkotmányos párbeszéd szempontjából ez azt is jelenti, hogy a bíróság – amennyiben a jogalkotó „hallgat rá” – elősegítheti az adott témára vonatkozó társadalmi párbeszédet azzal, hogy a szabályozásról szóló döntésében annak meglétét (konzultáció, hatásvizsgálat, szakértői vélemény stb.) értékeli. A jogalkotási eljárás csak olyan esetekben lesz a vizsgálódás tárgya, amikor a törvény tartalmi

---

<sup>70</sup> Az ügyek válogatását l. Popelier: The court as regulatory... és többek között ezen alapulva: Drinóczi: A racionális tényeken alapuló... 229-243. o.

<sup>71</sup> Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2010.; Recommendation of the Council on regulatory policy and governance. OECD 2012, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>, Az intelligens szabályozás az Európai Unióban” (Smart regulation in the EU; COM(2010)543) Közlemény, EU Regulatory Fitness (COM(2012)746) Közlemény, Az uniós minőségi szabályozás harmadik felülvizsgálata, Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments.

alkotmányellenességét állítják, és ebben az esetben a bíró általában a saját maga által megállapított, de valamilyen meglévő szabályozással, kötelezettségvállalással konvergáló kritériumok alapján értékeli. Az ezekkel a jellemzőkkel rendelkező felülvizsgálat *szemiprocedurális vizsgálatnak* nevezhető.<sup>72</sup>

**11. Az Alkotmánybíróság nem követeli meg a racionális, körütekintő vagy tényeken alapuló jogalkotást, hanem maga is tevékenyen közreműködik abban, hogy az alapjog-korlátozó, a korlátozás szükségességét, arányosságát, a szabályozás racionális voltát lényegében alá nem támasztó jogszabályok alkotmányosnak minősüljenek.**<sup>73</sup>

Az Alkotmánybíróság a *szemiprocedurális vizsgálatnak* nevezett alkotmányossági felülvizsgálatot *nem végzi el*, azaz nem követeli meg a racionális, körütekintő vagy tényeken alapuló jogalkotást. Ennek a *következménye* az, hogy az alapjogok korlátozási tesztje „felhígul”, a mérce csökken, az Alkotmánybíróság jelentősége is gyengül, mivel a „parlamenti törvénybarátsága” növekedésével nem tud megfelelően érvényt szerezni az alapjogoknak, és ezzel az Alaptörvény – mint alkotmány – nem tudja betölteni a funkcióját: ténylegesen nem korlátozza az államhatalmat, és nem biztosítja az alapvető jogokat.

A konstitutált hatalmi ágak közötti együttműködés szükségességét és a magyar jogalkotás minőségét alapul véve felmerül, hogy az *alkotmányos párbeszéd megoldása lehet-e* a leírt problémának. Láthatóvá vált a fentiekben, hogy a jogalkotási eljárásnak többszereplősnek kell lennie. Ennek a követelményeknek a magyar jogalkotás formálisan, tehát a jogszabályi előírásokat tekintve, megfelelni látszik, de ez nem jelenik meg a gyakorlatban.<sup>74</sup> A létező szabályok ugyanis nem kikényszeríthetőek, az alkotmánybírósági

---

<sup>72</sup> Bar-Siman-Tov: i.m.

<sup>73</sup> Drinóczi: A racionális tényeken alapuló... 229-243. o.

<sup>74</sup> L. pl. Drinóczi Tímea: A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata. Jura 2013. 1. sz. 7-22. o., Müller György: A második és a harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságai. MTA Law Working Papers 2014/62., [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_62\\_Muller.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_62_Muller.pdf)

mérlegelésben sem azok, sem más racionális jogalkotási eljárási megfontolások, eszközök, mechanizmusok alkalmazásának szükségessége nem jelenik meg, következésképpen a jogalkotó egyáltalán nem törődik az azoknak való megfeleléssel. Az Alkotmánybíróság – mint a párbeszédben résztvevő újabb szereplő – feladata ekkor az lehetne, hogy erre a jogalkotót újfajta módszer alkalmazásával – erőteljesebb közjogi érvénytelenségi vizsgálattal, vagy a fél-eljárási vizsgálatot a döntéshozatalába, értelmezési tevékenységébe való beépítésével – megpróbálja rávenni. Ezt azonban nem teszi meg. A jogalkotás párbeszédként való vizsgálata tehát lényegében elvezet azokhoz a problémákhoz, amelyektől a magyar jogrendszer szenved. A politikai döntéshozó nem tartja be a rá vonatkozó – törvényekben és alacsonyabb szintű jogi normákban megjelenő – jogalkotási szabályokat és a hallgatólágosan elfogadott minőségi szabályozási elveket, ami eredményeként – szándékosan vagy a nélkül, a sietségnek vagy az oda nem figyelésnek betudhatóan – már az előkészítés során sem megfelelő, végső soron pedig gyenge minőségű, sőt több esetben – vélhetően szándékoltan – alapjog-sértő döntést hoz. Az Alkotmánybíróság pedig nem hajlandó semmilyen tekintetben alkotmányossági felülvizsgálat alá vonni a jogalkotási eljárást, a közjogi érvénytelenséget a lehető legszűkebben értelmezi, a jogalkotást teljes mértékben a jogalkotó hatalom politikai felelősségi körébe utalja, és amellett, hogy deklarálja a nem megfelelő jogalkotási eljárást, a törvény alkotmányosságát fenntartja.<sup>75</sup> E problémára a párbeszéd mint módszer elméletileg megoldás lehet, de ehhez a jogalkotónak elkötelezettnek kellene lennie a részvétel (konzultáció), a demokrácia, a képviselő, a racionalitás, a jogállam és alapjogok tiszteletben tartása mellett (jogalkotás), az alkotmánybíráskodásnak pedig képesnek kellene lennie arra, hogy mindezeket kikényszerítse a döntéseivel. Amíg ez a felismerés nem valósul meg, az alkotmányos párbeszéd normatív módszerként valószínűleg nem tud segíteni.

---

<sup>75</sup> L. pl. a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatot, a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatot, ABH 2014. 2228.,

**12. Az Alkotmánybíróság – az alapjogok hatékonyabb védelme érdekében is – végezhetne szemiprocedurális vizsgálatot, amelynek lényege az I. cikk (3) bekezdésének hatékonyabb alkalmazása lenne.<sup>76</sup>**

Ha véletlenül megvalósulna a fentebb említett elköteleződés, és szándék mutatkozna a minőségi jogalkotásra, akkor az *alkotmányos párbeszéd eredménye* a következő lehetne: a bíróságok közötti, majd az Alkotmánybíróság és a jogalkotó közötti alkotmányos párbeszéd során az Alkotmánybíróság – amely a trendet figyelembe venné és általa inspirálódna – az Alaptörvény védelme során „rákényszerítene” a jogalkotót arra, hogy az juttassa érvényre az Alaptörvényben foglaltakat, és a minőségi jogalkotás – általa a jogi szabályozásban is elismert – követelményeit. Az alapjogok és az állami beavatkozás értékelésekor az alkotmánybíróági mérlegelésben tehát valahol meg kellene jelennie annak a szempontnak, hogy a jogalkotó i) hitelt érdemlő módon kimutatja azt, hogy az alapjogba való beavatkozás (vagy bármely más szabályozás) szükséges, és a cél másként nem elérhető, és/vagy ii) a választott szabályozási megoldással valóban a lehető legkevesebb sérelmet okozza az alapjogokban. Ha a jogalkotási folyamat maga nem is okoz közjogi érvénytelenséget – amelynek hatókörét egyébként jobban ki kellene terjeszteni –, akkor a testületnek azt kellene értékelnie, hogy mennyire megalapozottan döntött a jogalkotó a szabályozási megoldásról, továbbá az eljárási követelményeket betartotta-e, feltéve, ha felvethető: ezek elmaradása a szabályozás alkotmányellenességét okozza. E vizsgálat nem értékelné a (gazdaság)politikai döntés helyességét, pusztán – hasonlóan az EJEB joggyakorlatához<sup>77</sup> – annak feltárására irányulna, hogy van-e egyáltalán valami kézzelfogható indoka a választásnak akár a szükségességet, akár az arányosságot illetően (pl. volt-e alternatíva, az érdekeltek kifejthették-e érdemi módon a

<sup>76</sup> Drinóczi: A racionális tényeken alapuló... 229-243. o.

<sup>77</sup> Válogatást l. Patricia Popelier: The court as regulatory watchdog. The procedural approach in the case law of the European Court of Human Rights. In Patricia Popelier – Armen Mazmnyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013., Drinóczi: A racionális tényeken alapuló... 229-243. o.

véleményüket,<sup>78</sup> rendelkezésre állt-e megfelelő hatásvizsgálat vagy szakértői vélemény,<sup>79</sup> a döntéshozatal deliberatív volt-e, valódi mérlegelésen alapult-e<sup>80</sup> stb.). Mivel a testület nem a politikai döntés helyességéről határozná, és az értékelés az alapjog-korlátozási teszt részét képezné, mindez nem emelné egyik jogalkotásra vonatkozó törvényi, házszabályi vagy egyéb rendelkezést sem alkotmányi szintre, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésnek érvényesülését segítené elő. Az ilyen felülvizsgálat, vagy az alapjogok ekként történő hatékony(abb) védelmének *hiánya* azzal a következménnyel is járhat, hogy az így korlátozott alapjogokkal

---

<sup>78</sup> Az ügy lényege: a biológiai apa visszavonhatja az embrió beültetéséhez adott hozzájárulását. *Evans v. the UK [GC]* (Application nr. 6339/05) ECHR 2007-I. Megállapításra került, hogy a szabályozás eredménye több hozzászólás, vita és konzultáció eredménye volt.

<sup>79</sup> Bíróság ugyan nem értékeli a felhasznált anyagok (tanulmányok, vélemények stb.) minőségét, de biztosan kritizálja az olyan módszertani vizsgálatot, amely nem nyújt minimális garanciát a plurális vagy semleges és tudományosan megalapozott értékelésre. Ez történt pl. a Konstantin Markin ügyben [az ügy lényege: a nemzetbiztonság indokolja a szülői szabadság apáknak való meg nem adását. *Konstantin Markin v. Russia* (Application nr. 30078/06) ECHR 7 October 2010.] amikor az EJEB megállapította: nem történt utalás arra, hogy készült-e bármilyen szakértői vélemény vagy statisztikai kutatás arra vonatkozóan, hogy felmérje azoknak a szolgálatot teljesítő férfiaknak a számát, akik – ha úgy adódik – hajlandók lennének elmenni hároméves szülői szabadságra. A Kiyutin ügyben [az ügy lényege: HIV-vel fertőzött személyek utazási korlátozását nem igazolhatja a közegészségügyre való hivatkozás. *Kiyutin v. Russia* (Application nr. 2700/10) ECHR 10 March 2011.] pedig a Bíróság azon az állásponton volt, hogy ha a nemzeti hatóság el kíván térni a szakértők általi általánosan elfogadott megállapításoktól (HIV fertőzöttek mozgása nem korlátozható egészségügyi megfontolásokra hivatkozva), akkor azt csak úgy teheti, ha az eltérést azzal ellentétes szakértői anyagokkal igazolja. A semlegesség (a felmérést végző személy semlegessége megkérdőjelezhető volt) és a megfelelő részvétel hiánya (a fegyveres erők személyi állományból kevesen vettek részt a felmérésben), illetve a felmérés vitatható jellege (a szabályozás fenntartása melletti válaszokat sugallt) volt a kritika tárgya a Smith and Grady ügyben (az ügy lényege: fegyveres erőktől való leszerelés (homoszexuális okra irányuló) új szabályozása szükséges a haderő és a fegyveres erők hatékonysága érdekében. *Smith and Grady v. the UK* (Application nrs. 33985/96, 33986/96) ECHR 1999-VI.

<sup>80</sup> Az ügy lényege: elítéltek választójogának általános és automatikus megvonása. *Hirst (no 2) v the UK* (Application nr. 74025/01) Judgment of the ECHR on 30 March 2005, 41.

érintettek az EJEB-hez fordulhatnak, és a testület kimondhatja a szabályozás nem megfelelően alátámasztott vagy nem kielégítő módon megtárgyalt tartalma Egyezménybe ütközését, ahogyan azt tette több esetben, ideértve a Magyarországot érintő ügyeket is.

### **III. Alkotmányos párbeszéd, alkotmányozás, alkotmánymódosítás**

**13. A demokratikus alkotmányozási folyamatban megnyilvánuló alkotmányos párbeszéd feltételezi az eljárás demokratikus jellegét, amelybe több szereplő kerül érdemi bevonásra, és azzal a hatással járhat, hogy az alkotmányozási eljárás eredményeként demokratikus alkotmány keletkezik, valamint ez az alkotmány alkalmas és képes a funkciói ellátására.<sup>81</sup>**

Ha az alkotmányozásra párbeszédként tekintünk, az alkotmányozó hatalmat ténylegesen gyakorló állami szerv és az alkotmányozó hatalom letéteményese, a nép, illetve adott esetben az alkotmányozást segítő, alkotmány-tanácsadó szervek között, akkor Magyarországon egészen különleges folyamatokat és interakciókat tapasztalhattunk. Ebben a folyamatban az *alkotmányos párbeszéd normatív fogalmi elemei nem feltétlenül teljesültek*, azaz a „nép” – a választópolgárok, a szakma, a politikai ellenfelek – érdemi bevonása nem, vagy csak részlegesen történt meg. Ennek hatására szükségszerűen az alkotmány többrétegű legitimitációjának<sup>82</sup> a kérdése kerül a középpontba, ami azt is jelenti, hogy az esetleg vitatható legitimitációra az alkotmányos párbeszéd megoldás lehet, ha arra a politikai körülmények adottak.

---

<sup>81</sup> Drinóczi Tímea: Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról. In: Fülöp Péter – Bencsik András (szerk.): Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet. Pécs 2011.

<sup>82</sup> Erről l. a Fundamentum 2011. évi 1. számában megjelent, Fórum rovatban közölt írást (Somody Bernadette, Drinóczi Tímea, Györfi Tamás) Fundamentum 2011. 1. sz. 50-53. o., illetve annak bővített változatát a Pázmány Law Working Papers weboldalon, <http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2011/44-2011-37.html>

Az alkotmányos demokráciában különösen szoros kapcsolatnak kell tehát fennállnia az alkotmány és az *elfogadására* vonatkozó eljárási szabályok normatív legitimitása, illetve az alaptörvénybe kerülő alapvető normák *demokratikus kialakítása* között.<sup>83</sup> Ez teszi ugyanis lehetővé, hogy az egyén a jog alkotójának, és ne a tárgyának tételezze magát. Az alkotmány demokratikus legitimáltsága tehát akkor közelít leginkább a maximumhoz, ha ez a megfelelő értékeket kifejezésre juttatja (objektív teória,<sup>84</sup> tartalmi legitimitás<sup>85</sup>), és az alkotmányt a társadalom többsége elfogja (szubjektív megközelítés) az alkotmányozás folyamatában (előzetes elismertség, eljárási legitimitás<sup>86</sup>), illetve az alkalmazása során (utólagos elismertség, illetve képesség-elmélet<sup>87</sup>).<sup>88</sup>

Bár formális értelemben létezhet, de *materiális értelemben nincsen alkotmány többdimenziós demokratikus legitimáció nélkül*. A többdimenziós demokratikus legitimáció – amely az alkotmány tartalmáról folytatott többszereplős alkotmányos párbeszédben nyilvánul meg – azért követelhető meg, mert a *demokratikus alkotmányozás komplex és többlépcsős folyamat*, és így igazolható a közös alkotmányi akarat, amely értelemszerűen nem lehet azonos a teljes diszkrecionális politikai hatalommal. A jövőbeni alkotmány legitimáltságának egyes elemei (eljárási, tartalmi) értékelhetőek az alkotmány elfogadásának és szövegének vizsgálatával, más komponensei azonban magától értetődően csak utólag mérhetőek. Ilyen a társadalmi elfogadottság és a tartalmi legitimáció bizonyos

---

<sup>83</sup> Az eljárási részleteket l. John Erik Fossum – Agustín José Menéndez: Democratic Constitution-Making Reflections on the European Experiment. [www.oezp.at/pdfs/2005-3-03.pdf](http://www.oezp.at/pdfs/2005-3-03.pdf) 256-260. o.

<sup>84</sup> L. pl. Peter G. Stillman: The concept of legitimacy. Polity Vol. 7. No. 1 (Autumn 1974) [www.jstor.org/stable/3234268](http://www.jstor.org/stable/3234268) 39-45. o.

<sup>85</sup> Vö. Andrew Arato: Forms of constitution making and theories of democracy. 17 Cardozo L. Rev 191 (1995-1996) 191. o.

<sup>86</sup> Pl. Fossum – Menéndez: i.m. 256-260. o.

<sup>87</sup> Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: ... az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírószági Szemle. 2011. 1. sz. 67. o.

<sup>88</sup> A legitimitás nem dichotóm rendszer (vagy van, vagy nincs), hanem folyamatosságot fejez ki, és mint ilyen, folyamatosan változik Stillman: i.m. 42-44. o.



szempontból; az alkotmány szövege ugyanis az alkalmazásával, értelmezésével – az eredeti szövegértelmezéshez képest – más értelmet is nyerhet. Minél nagyobb azonban az előzetes eljárási és a tartalmi legitimitás, annál valószínűbb, hogy azt majd utólagos (szubjektív) legitimáltság is követi, aminek következtében az alkotmány be tudja tölteni a modern alkotmányos demokráciában a funkcióit. Ha tehát az alkotmányozást alkotmányos párbeszédként fogjuk fel, azt feltételezzük, hogy abban a plurális társadalom tagjai részt vesznek. Az ilyen eljárás hatása az új, demokratikus alkotmány, ami az alkotmányos demokrácia alapját jelenti. Ha az alkotmányozás eljárása nem ilyen, akkor megkérdőjelezhető az alkotmány demokratikus jogállami jellege. Az így okozott probléma – ha az új államiság egyáltalán ezt eredményezi – csak új, demokratikus alkotmányozással vagy jelentős alkotmánymódosítással, esetleg az alkotmányosság talaján álló alkotmánybíráskodással orvosolható.

**14. Az Alaptörvény nem a demokratikus alkotmányozási eljárás során került kialakításra, emiatt részleges eljárási és tartalmi legitimitáshiányban is szenved.<sup>89</sup> Mindez megmutatkozik az alkotmányos párbeszéd során (is) kialakított egyes szabályok tartalmában.<sup>90</sup>**

A demokratikus alkotmányozás során tehát fontos az alkotmányos párbeszéd, vagyis az, hogy az alkotmányozó hatalom a folyamatba minél több szereplőt bevonjon, és az alkotmányi tartalom kialakítására ilyen eljárásban kerüljön sor. A *magyar alkotmányozási folyamatban ez nem teljesen így valósult meg*. Mind a Koncepció,<sup>91</sup> mind az Alaptörvény lényeges eljárási és tartalmi legitimitáshiányban szenved. A *Koncepció* – amelynek tartalma valójában nem volt érdeminek tekinthető, de – kialakításának eljárása formálisan mutatott fel plurális jegyeket, amivel az *Alaptörvény* egyáltalán nem jellemezhető. Igaz, az Alaptörvény a

---

<sup>89</sup> Drinóczi: Az alkotmány és az Alaptörvény... 2. ponttól

<sup>90</sup> Drinóczi: Alkotmányos párbeszéd..., Drinóczi: A tisztességes eljáráshoz..., Drinóczi: A vallásszabadság és...

<sup>91</sup> Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/9. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf>. Az ebben megfogalmazottak továbbgondolva: Drinóczi: Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról.

Koncepcióhoz képest a tartalmát tekintve sokkal kidolgozottabb, de rendelkezéseit több szempontból is kritikával lehet illetni, ami miatt nemcsak eljárási, hanem tartalmi legitimitása is részben megkérdőjelezhető.

Az alkotmányozási folyamatot és az Alaptörvény tartalmát áttekintve megállapítható, hogy az *Alaptörvény elfogadásával a legitimitás foka* nem a „maximum” felé mozdult el. Az Alaptörvény legitimitása tehát több kívánnivalót hagy maga után mind előzetes és utólagos eljárási (előkészítés és elfogadás, illetve a referendum hiánya), mind tartalmi tekintetben. Az objektív, tartalmi elemekre vonatkozóan egyes szervek és szervezetek már az elfogadásakor szinte egységesnek mondható kritikákkal éltek. A Velencei Bizottság észrevételei<sup>92</sup> egy részére a kormány érdemben nem válaszolt, vagyis ezeknek az esetében a legitimitási probléma továbbra is kérdéses.

Mindazonáltal kétségtelen, hogy az *előzetes legitimitáció mértéke nem feltétlenül vezet* az utólagos elfogadottság hasonló mértékéhez, mivel utóbbit – akár pozitív, akár negatív irányban – jelentősen befolyásolhatja az idő múlása, az adott állam társadalmának tudatossága és befolyásoló ereje, illetve jogalkotásban és a jogalkalmazásban részt vevők politikai-jogi filozófiája és kultúrája. Az Alaptörvény *tartalmi legitimitását tehát növelhette volna*, ha olyan gyakorlat alakul ki körülötte, amelyet minden demokratikus elkötelezettségű ember jó szívvel el tudna fogadni.<sup>93</sup> Ez azonban *nem*

---

<sup>92</sup> Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). CDL-AD(2011)016 (a továbbiakban Opinion). Az akkori (2011) szakirodalmi véleményeket l. pl. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz. 10-20. o., Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmi Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. (Szerk.: Arató András – Halmi Gábor – Kis János) Fundamentum 2011. 1. sz. 61-77. o., Tóth Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? Közjogi Szemle 2011. 2. sz. 1-4. o., Fórum rovat (Somody Bernadette, Drinóczi Tímea, Györfi Tamás) Fundamentum 2011. 1. sz. 47-57. o.

<sup>93</sup> Tóth: i.m. 3. o.

így *alakult*,<sup>94</sup> amely megmutatkozott az Alaptörvény módosításaiban,<sup>95</sup> illetve az alkotmánybíróági gyakorlat és a testület összetételének alakulásában.<sup>96</sup> Mindazonáltal az is igaz, hogy az állampolgárok jelentős többsége az elmúlt négy évben nem igazán foglalkozott sem az alkotmányozással, sem az Alaptörvénnyel.<sup>97</sup>

A negyedik és az ötödik módosítás ügye jól *példázza* a különféle szereplők (alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalom, alkotmánybíróság, ombudsman, nemzetközi fórumok: Velencei Bizottság, EJEB, illetve EuB,) közötti párbeszédet, és az ebben megnyilvánuló alkotmányos kultúrák és megfontolások egymásra hatását, illetve az ennek eredményként megvalósuló, az alkotmányosság absztrakt mércéjével mért „vadhajtások” visszametszését (vagy az arra tett ígéreteket). Úgy tűnik, hogy a nemzetközi beágyazottság, a nemzetközi és uniós kötelezettségek, illetve az európai alkotmányos hagyományokat képviselő, tiszteletben tartó és érvényesíteni kívánó (hazai és nemzetközi) szervek képesek arra, hogy *bizonyos fokon* – talán kicsit alacsony szinten, de legalább valamilyen – *demokratikus keretek között tartsák* a magyar politikai döntéshozót (vagy legalábbis esetről esetre jogorvoslatot nyújtsanak). E különösen fontosnak tűnik akkor, amikor a kétharmados többség alkotmányos demokrácia iránti elkötelezettsége erősen megkérdőjelezhető és alkotmányfelfogása – amelyben politikai eszközként használja az alkotmányt és ekként összemosza az alkotmánypolitikát a hétköznapi politikával – elfogadhatatlan. Mindazonáltal az is tagadhatatlan, hogy bizonyos esetekben az egyébként jogos kritika értő fülekre talált, azaz néha még az alkotmányozó/alkotmánymódosító többség is *elfogadta a tényleges* (nemzetközi, uniós jogi vagy nemzetközi soft law jellegű) *kötöttségeket*. Ugyanakkor az is igaz, hogy más esetekben a politikai

<sup>94</sup> Ezt előre jelezte: Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i.m. 62. o.

<sup>95</sup> Drinóczi: Alkotmányos párbeszéd... 17-36. o.

<sup>96</sup> Halmai: In memoriam...

<sup>97</sup> „Azt azonban nem lehet állítani, hogy Magyarország átlagpolgárait »meggrázta« volna az alkotmányozás ügye és különösebb jelentőséget tulajdonított volna az alkotmányozás menetét érintő kritikáknak.” Trócsányi: i.m. 43. o.

döntéshozó *ragaszkodik* az eredeti elképzeléseihez, ami az alkotmányosság rovására megy.

Az EJEB a 98%-os adó ügyében<sup>98</sup> az eset összes körülményeit figyelembe vette, azaz egyik érv sem lehetett ügydöntő önmagában, főként az adóztatási ügyekben, akkor, amikor az államot széles körű mérlegelési lehetőség illeti meg. A Bíróság a célt legitimnek ítélet meg, lényegében nem állapította meg a visszaható hatályú adóügyi jogalkotás tilalmát, csak a megválasztott eszközt kifogásolta a konkrét ügyekben. A különadó és a végkielégítés *hazai alkotmányossági megítélése* elkerülte a tulajdonhoz való joggal összefüggő értékeléseket. A nem lezárt adóévre vonatkozóan azonban az alkotmányossági aggályok „megszűntek” az AB döntésével. E vitatható alkotmányossági nézőpontot „orvosolta” helyesen a strasbourgi bíróság az N.K.M. és a Gáll ügyekben, azaz az európai alapjogvédelem betöltötte feladatát, jogorvoslatot nyújtott ott, ahol a nemzeti jogvédelem nem tudott hatékony lenni.<sup>99</sup>

Az ügyészi többletjogosítvány és az ügyáthelyezés<sup>100</sup> alkotmányjogi problematikájának áttekintése és elemzése során<sup>101</sup> láthatóvá vált az

---

<sup>98</sup> 2013 tavaszán az Emberi Jogok Európai Bírósága két Magyarországot elmarasztaló döntést is hozott. A Bíróság megítélése szerint a magyar szabályozás sérti az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikke által biztosított tulajdonhoz való jogot. Az első határozat az N.K.M v. Hungary, a második a Gáll v. Hungary ügyben született 2013. május 14-én, illetve június 25-én. N.K.M v. Hungary (application nr. 66529/11) 14 May 2013, Gáll v. Hungary (application nr. 49570/11) 25 June 2013. Az indítványozók szerint a tulajdonhoz való jog sérelmét mindkét esetben az a tényhelyzet keletkeztette, hogy az indítványozók jövedelmére – amit számukra a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 19. cikke biztosított – az elbocsátásukkor alkalmazták a 2010. évi XC. törvény vonatkozó és 2011. tavaszán hatályban lévő szabályát, azaz a végkielégítésük összegét 98%-os adóval sújtották. Ennek eredményeként az N.K.M ügyben a 3,5 millió forintot meghaladó összegre (2,4 millió forint) vonatkozó 98%-os adólevonás a teljes végkielégítésre vetítve 52%-os adóterhet jelentett; a Gáll ügyben pedig a teljes végkielégítésre értelmezve az össz-adóteher (a 3,5 millió forintot meghaladó összeg 98%-os adóztatása következtében) 60%-os volt. Mind az 52% és a 60% jelentősen túllépi az egyébként 16%-ban megállapított személyi jövedelemadót.

<sup>99</sup> Drinóczi Tímea: A 98%-os különadó... 445-451. o.

<sup>100</sup> Az Alkotmánybíróság 2011 decemberében – jelentős mértékben hivatkozva a strasbourgi esetre – megsemmisítette az ügyészi prerogátiva törvényi

szabályozását, amelyet aztán az alkotmányozó hatalom – kiterjesztett tartalommal – az Ár-ba emelt. Az e rendelkezést is érintő, Ár-t részlegesen megsemmisítő alkotmánybíróági döntés után ez a jogkör végül – talán a párbeszédnek hatására is – kikerült a jogrendszerből. Az Országos Bíróági Hivatal (OBH) elnökének ügyáthelyezési jogosultsága a Bszi. után az Ár-ban jelent meg, majd annak megsemmisítésével – ellentétben az ügyészi prerogatívával – a negyedik módosítás révén az Alaptörvény részévé vált. Az ügyáthelyezés szabályozását (és az ügyészi többletjogosítványt) a Velencei Bizottság 2012 tavaszán és az ezt követő magyar módosítást az év őszén, illetve azt a negyedik módosítással összefüggésben 2013 nyarán is értékelte. A törvényhozó 2013. augusztus 1-jei hatállyal a vonatkozó törvényi szabályokat (Bszi. V. fejezet) hatályon kívül helyezte, majd az alkotmánymódosító hatalom az ötödik módosítással az alaptörvényi rendelkezést is megszüntette. Ezzel helyreállt az „eredeti állapot”, azaz az a szöveg, és így az a lehetséges értelmezési keret is, amely kívánatosnak tartható az alkotmányos demokráciában, és amely nem tér el nagyban – illetve amennyiben eltér, azt pozitív irányba teszi – az Alkotmányban foglalt rendelkezésektől. [Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséhez képest az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdése a tisztességes eljárás tartalmi elemeit – ideértve a független és pártatlan bíróság elvét is – kiegészíti a tisztességesség (igazságosság helyett) és az ésszerű időn belüli elbírálás követelményével. A tisztességes eljáráshoz való jog (Alkotmány alapján történő) tankönyv- és kommentár-szerű feldolgozását l. pl. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) – Pétrétei József – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006. 155-156. o., 270-273., Hollán Miklós – Osztovits András: 57. § [Bíróági eljárási garanciák]. In Jakab András: Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, 2009. 2014-2022. o. Pusztán az Alaptörvény XXVIII. cikkének szövegének értelmezési kerete tekintetében – figyelembe véve azt, hogy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot épített be – lényegi változás nem tapasztalható, eltekintve a külföldi ítéletek elismerésétől. Ezt l. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Hvg-Orac Kiadó, Budapest 2011. 229. o. Az Alkotmány alapján történt értelmezés alkalmazhatóságára vonatkozóan l. a 22/2012. AB határozatot (ABH 2012. 10.), majd az ilyen döntéseket hatályon kívül helyező negyedik módosítást, illetve az azt követő 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot (ABH 2013. 440.)] Mindazonáltal ez nem változtat azon a tényen, ahogyan az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom a tisztességes eljáráshoz való jogot értelmezte, és e keretben azt egy ideig alkalmazta is. Az alkotmányos párbeszéd, azaz a legmegfelelőbb alkotmányos tartalom megtalálása folyamatának vizsgálatakor azt sem lehet elfelejtteni, hogy a magyar Kormány a Velencei Bizottságnak a bíróságot érintő törvények módosítására vonatkozó 2012 őszi véleményét követően azonnal indítványozta a Bszi. és a Bjt. utólagos normakontrollját (azt érdemes hozzátenni, hogy a Velencei Bizottság által kifogásolt módosítást is a Kormány a közigazgatási és igazságügyi miniszter útján terjesztette be éppen a Velencei Bizottság korábbi kritikái miatt, bár az erre való utalás e módosító javaslat indokolásában nem szerepelt, ellentétben az Alaptörvény ötödik módosítására irányuló T/12015. javaslat indokolásával, amely a módosítás

alkotmányos párbeszéd magyar gyakorlata is, amely a konkrét esetekben megnyugtató eredménnyel zárult. E két példát tekintve úgy tűnik, hogy a magyar döntéshozó hagyta magát meggyőzni, és jelentős mértékben eltávolodott a tisztességes eljáráshoz való jogot relativizáló szándékától. A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlatból úgy tűnik, mintha az Alkotmánybíróság a hatáskörén belül keresne olyan utat, amellyel meg tudja kerülni az olyan alaptörvényi (alapjogi) szabályok érvényre juttatását, amelyeket a strasbourgi védelmi szintnél alacsonyabbnak ítélt meg. Ha ez így van, akkor az véleményem szerint a többszintű alkotmányosság létét és jelenlétét példázza, illetve ezzel összefüggésben azt is jelzi, hogy míg az emberi jogi (európai)/alapjogi (magyar) szabályozásban olyan divergencia figyelhető meg, amely (talán) az alkotmányos párbeszéd hatására (is) alakul, addig az alkotmánybíróági/strasbourgi bírósági jogalkalmazásban konvergencia figyelhető meg. Ez utóbbi pedig egészen addig igaz lehet, amíg nem következnek be további hatásköri módosítás,<sup>102</sup> vagy nem kerülnek többségbe<sup>103</sup> az olyan szellemiségű bírák, akik tagadni látszanak az európai szintű alapjogvédelem szükségességét és jellemzőit,<sup>104</sup> vagy az alkotmánybíróági

---

indokaként az Alkotmánybíróság mellett nevesítik az EU Bizottságát és a Velencei Bizottságot is), amely nem érintette az ügyáthelyezést, csak más, a Velencei Bizottság által kifogásolt szabályokat. Ez az ügy azonban mégsem került el az Alkotmánybíróságot, ahova több panaszindítvány is érkezett még 2012 tavaszán, kifogásolva az OBH elnökének konkrét ügyáthelyező döntését.

<sup>101</sup> Drinóczi Tímea: A tisztességes eljáráshoz való jog... 22-39. o.

<sup>102</sup> L. a negyedik módosításban az alkotmánymódosításokkal kapcsolatban előírt formai vizsgálat lehetőségét, válaszul a korábbi alkotmánybíróági határozatban kilátásba helyezett tartalmi vizsgálatra, vagy a hatáskör csorbitást, válaszul a kedvezőtlen döntésre (2010).

<sup>103</sup> Erről l. bővebben Halmai: In memoriam...; Egy párti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában. Az egy párti alkotmánybírák 2011-2014 között hozott egyes döntései elemzése. Magyar Helsinki Bizottság, TASZ, Eötvös Károly Intézet, 2015., [http://tasz.hu/files/tasz/imce/2015/ab\\_kiadvany\\_70\\_oldalas\\_vegleges.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/2015/ab_kiadvany_70_oldalas_vegleges.pdf).

<sup>104</sup> „Az Egyezményben foglalt alapvető jogok sérelmének orvoslására létrehozott, kizárólag konkrét ügyekben ítélező Emberi Jogok Európai Bírósága eseti döntései sem a magyar jogalkotást, sem a magyar Alkotmánybíróságot nem kötik. A bíróság gyakorlatának követése ugyan számos szempontból indokolt, sőt költségvetési terhet jelentő kérdés, tisztán jogi szempontból azonban annak nem lehet az Alkotmánybíróság döntéseit meghatározó súlya és nagyobb ereje, mint az

értelmezés során a precedensek és az abban megfogalmazottak alkalmazását.<sup>105</sup>

A vallásszabadságra és a közösségi vallásgyakorlásra vonatkozó alkotmányjogi problematikájának<sup>106</sup> áttekintése és elemzése során

Alkotmánybíróság – Alaptörvényen alapuló – saját érvkésztetének és határozatainak.” Dienes-Oehm Egon alkotmánybírónak a 36/2013. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, amihez csatlakozott Lenkovics Barnabás alkotmánybíró. ABH 2013. 1045. 1074-1075. [90].

<sup>105</sup> „Az alkotmánybíróság alkotmányoligarchiává válik, ha az írott alaptörvényi előírások és az alkotmánybírósági törvény rendelkezései helyett saját döntéseiben kifejtett normákat tekinti alapnak a törvényi rendelkezések és bírói határozatok megsemmisítésénél. A törvényhozást és az alkotmányozó hatalmat gyakorló országgyűlési minősített többséget az állampolgárok milliói választják meg, és az ettől elszakadó alkotmánybírákat semmi nem legitimálja, amikor önmaguk hoznak létre saját »láthatatlan alkotmányt« és »láthatatlan alkotmánybírósági törvényt«, melyet elegendőnek vélnék az igazságszolgáltatás, az állam és a társadalom legfelső irányítására. Különvéleményemben a leghatározottabban elutasítom az ebben való részvételt.” Pokol Béla alkotmánybírónak a 36/2013. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, ABH 2013. 1045. 1082-1083. [120].

<sup>106</sup> A 2011-ben elfogadott első lelkiismereti és vallásszabadságra, valamint az egyházakra vonatkozó törvényt (Ehtv1., Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 2. sz. L. továbbá e tanulmány 2. lábjegyzetében szereplő hivatkozásokat.) közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette az Alkotmánybíróság. Mivel a testület egyáltalán nem vizsgálta érdemben az esetleges tartalmi alkotmányesértéseket, az Országgyűlés a formailag új, de tartalmilag lényegében változatlan törvényt (2011. évi CCVI. törvény, Ehtv., 1. Drinóczi: A vallásszabadság és... 39-62. o.; L. továbbá e tanulmány 6. lábjegyzetében szereplő hivatkozásokat) a 2011. december 30-i ülésén elfogadta, és 2012. január elsejétől hatályba is léptette. Az egyes, egyházalapítással kapcsolatos alapjogsértő rendelkezések végül az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) ABH határozatában, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügyében született döntésében (2014. április 8.) kerültek megállapításra. Mindez azt jelenti, hogy 2012-től kezdve a vallásszabadságra és az egyházalapításra vonatkozóan alapjogot sértő szabályokat alkalmaztak. Velencei Bizottság véleménye az Ehtv.-ről (Opinion 664/2012, CDL(2012)010 - Opinion on Act CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary (16-17 March 2012), az Alaptörvény negyedik módosításáról (Opinion 720/2013, CDL-AD(2013)012 - Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary (14-15 June 2013). A Kormány részéről 1. Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary and Technical note [CD-Ref(2013)014],

láthatóvá vált az alkotmányos párbeszéd magyar gyakorlata is, amely a konkrét esetekben felemás eredménnyel zárult. Az ezt eredményező folyamat, amely alkotmánybírósaági döntésekkel,

---

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29014-e>, illetve Background document on Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)019],

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29019-e>, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29034-e>, Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)034; 14 June 2013]. L. továbbá az egyes jogvédők [Main concerns regarding the 4<sup>th</sup> Amendment to the Fundamental Law of Hungary (2013. február 26), elérhető itt: [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix\\_1\\_Main\\_concerns\\_regarding\\_the\\_4th\\_Amendment\\_to\\_the\\_Fundamental\\_Law\\_of\\_Hungary.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf), Halmi Gábor – Kim Lane Scheppele (eds): Amicus Brief for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 2013 április (szerzők: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmi Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter), elérhető:

[http://halmaigabor.hu/dok/437\\_Amicus\\_Brief\\_on\\_the\\_Fourth\\_Amendment4.pdf](http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf)] és szakértők (Francis Delpérée, Pierre Delvolvé, Eivind Smith, <http://meltanyosság.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf> vagy Trócsányi: i.m. 141-224. o.) által írt munkákat. A vallásszabadsággal és az egyházalapítással kapcsolatban nem lehet azt mondani, hogy a párbeszéd teljesen eredménytelen lett volna. Annak ellenére, hogy az alkotmánymódosító hatalom a negyedik alkotmánymódosítással kissé átalakított formában az Alaptörvény részévé tette az Alkotmánybíróság által kifogásolt, korábban az Átmeneti rendelkezések (Ár.) részét képező egyházalapításra vonatkozó szabályokkal azonos rendelkezéseket, az alany és a jogorvoslat tekintetében – a 6/2013. (III. 1.) AB határozatra is figyelemmel – változtatásokat eszközölt, és amely változások tovább finomodtak az ötödik alkotmánymódosítással, illetve az Ehtv. 2013. évi módosításával, ám – mint ahogyan az kiderül – a kívánt eredményt nem érték el. Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulásáról röviden és összefoglalóan I. Schweitzer Gábor: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/4, [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_44\\_Schweitzer.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_44_Schweitzer.pdf), Antalóczy Péter: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/28, [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_28\\_Antaloczy.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_28_Antaloczy.pdf), Szathmáry Béla: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/11, [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_11\\_Szathmary.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_11_Szathmary.pdf), Mink Júlia: A vallásszabadság a vélt közérdek oltárán. A Magyar Keresztény Mennonita Egyház kontra Magyarország ügy. Fundamentum 2014. 3.sz.



velencei bizottsági véleményekkel volt kikövezve – figyelemmel a kiindulópontokra és a magyar politikai döntéshozó elszántságára – ebben az esetben sem volt egyenletes. Az eredeti alkotmányozói/alkotmánymódosítói/jogalkotói elképzelés teljes feladása azonban nem valósult meg, a szabályozás néhány ponton igazodott a különböző fórumok elvárásaihoz. Úgy tűnik, hogy a magyar döntéshozó bizonyos esetekben hagyta magát meggyőzni, és kissé eltávolodott a vallásszabadságot relativizáló szándékától. Ez természetesen üdvözlendő és helyeslendő; kár azonban, hogy a „fontosabb” szabályozási kérdésekben erre nem került sor: a parlamenti elismerési eljárás a nem objektív feltételekkel együtt maradt, hatékony jogorvoslat továbbra sem vehető igénybe ellene. Az Alkotmánybírósággal és a Velencei Bizottsággal folyó párbeszéd jelentősen alakított a szabályozási koncepción és kereten, ami elsősorban az alkotmányi szabályok változásán érhető tetten. Az ötödik módosítással „véglegesített” VII. cikk<sup>107</sup> – az (1) bekezdéstől eltekintve – viszonylag nagy utat tett meg az eredeti szöveg és a (véltetően) mögöttes – az Alaptörvény eredeti szövegéből és az Ár.-ból kibontakozó – koncepciótól.<sup>108</sup> Mindeközben pedig érvényesítette a „politikailag nem érzékeny” területeket érintő

<sup>107</sup> (2) Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre. (3) Az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak. (4) Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít. (5) A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

<sup>108</sup> Alaptörvény VII. cikk (2) Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal. (3) Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ár. 21. cikk (1) Az Országgyűlés az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert egyházakat, valamint meghatározza a további elismert egyházként való elismerés feltételeit. Sarkalatos törvény előírhatja, hogy az egyházként való elismeréshez meghatározott idejű működés, meghatározott taglétszám, a történelmi hagyományok és a társadalmi támogatottság figyelembevétele szükséges.

javaslatokat és megfontolásokat. Az említett területeken és az átmeneti szabályok elégtelen voltán azonban nem változtatott. Az átmeneti szabályok sérelmes voltán először az Ehtv. érintett szabályainak 6/2013. (III. 1) AB határozat által történt ex tunc megsemmisítése és az alkotmányjogi panasszal élők esetében alkalmazási tilalom kimondása segített, majd később azok megváltozott tartalmának diszkrimináló hatásán az alkotmánybíróság alkotmányos követelménye [27/2014. (VII. 23.) AB határozat] esetenként segíteni tud. Ugyancsak esetenként nyújt jogorvoslatot az EJEB is, amely az ítéletében (Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary<sup>109</sup>) – bár más szempontrendszert használva – mintegy megerősítette a magyar jogalkotó vallásszabadsággal kapcsolatos jogalkotási tevékenységét illető kritikákat. Mindez azonban hiábavaló, ha a jogi keret maga maradt olyan, amilyen: az egyházi status és ekként a kedvezmények akkor illetheti meg a vallási közösséget, ha vele az állam együtt akar működni, és ennek érdekében azt nem ellenőrizhető és jogi úton nem támadható eljárásban elismeri. Ekként az Ehtv-ben legutóbb garantált eljárási biztosítékok is csak „hasznos” szépségtapaszkodnak minősíthetők. Ennek a kialakult helyzetnek minden bizonnyal az az oka, hogy a kormányzati egyházpolitika nem elkötelezett „az egyházi autonómia, az állam és az egyház szükség szerinti és önkéntes együttműködésen alapuló intézményes elválasztása, valamint az állam közömbösségét és tétlenségét semmiképpen sem jelentő világnézeti semlegesség elve mellett”,<sup>110</sup> és ilyen elkötelezettség a jelenlegi kétharmaddal rendelkező politikai döntéshozótól sajnálatos módon nem is várható.<sup>111</sup>

A magyar kétharmados parlamenti többség *nem minden tekintetben viselkedett* a választási rendszerre vonatkozó, a szakirodalomban

---

<sup>109</sup> L. Schanda Balázs: Kereszténység vagy semlegesség? Az Alaptörvény identitásának kérdése. Magyar Jog 2015. 3. sz.

<sup>110</sup> A megfogalmazás Schweitzertől kölcsönözve, aki az említett elkötelezettséget az általa szükségesnek vélt változtatások alapjának tartja. Schweitzer: i.m. 6. o.

<sup>111</sup> Drinóczi: A vallásszabadság és... 39-62. o.

megállapított várákosoknak<sup>112</sup> megfelelően.<sup>113</sup> A létező választási rendszert saját igényeihez igazította úgy, hogy az alkotmányosság határait bizonyos esetekben átlépte. A kétharmados többség folytatta a *többségi erővel való visszaélés*, illetve a demokratikus és szakmai meggondolások figyelmen kívül hagyásának már megszokott mintáját. A magyar jogalkotó által kialakított és működtetett választási rendszer a 2014. évi választások előtt és azt követően is *kritikákat kapott*. A kritizált pontok lényegében megegyeznek, azonos tárgykörre – szavazás, kampány, választási földrajz – vonatkoznak, tehát a választási szabályok demokratikus, jogállami jellemzőit érintik. A Kormány és a parlamenti többség a kritikákkal – amelyeket mindenki osztott<sup>114</sup> rajta kívül – *nem értett egyet*, és a választási szabályokon semmilyen lényegi és érdemi változtatást

<sup>112</sup> L. pl. Joseph M. Colomer: It's parties that choose electoral system (or, Duverger's laws upside down). 53 Political Studies 2005, Robert G. Moser – Ethan Scheiner: Mixed electoral systems and electoral effects: controlled comparison and cross-national analysis. 23 Electoral Studies 2004, Carles Boix: Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. 3 American Political Science Review 1999.

<sup>113</sup> Tímea Drinóczi: Dialogic interaction...

<sup>114</sup> L. pl. Juhász Attila – László Róbert: Az előzetes regisztráció és a demokrácia. Fundamentum 2012. 4. sz. 84-87. o., László Róbert: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2014. MTA Law Working Papers 2014/21. 1-2. o., Halmai Gábor: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2013. MTA Law Working Papers 2014/12. 1-6. o., Szigeti Péter: A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában. [http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SzigetiPeter\\_AMagyarValasztasiRendszerAtalakitasa\\_131009.pdf](http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SzigetiPeter_AMagyarValasztasiRendszerAtalakitasa_131009.pdf), Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: Hungary's Constitutional Transformation. European Constitutional Law Review 2011. 7. sz., Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban. MTA Law Working Papers 2014/16. Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. Fundamentum 2013. 3. sz., Unger Anna: Általános választójog és előzetes regisztráció. Fundamentum 2012. 4. sz. 29-42. o., Szigetvári Viktor – Tordai Csaba – Vető Balázs: Túl a demokrácián – Az új országgyűlési választási rendszer modellje (2. rész), [http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul\\_a\\_demokracian\\_az\\_uj\\_orzaggyulesi\\_valasztasi\\_rendszer\\_modellje\\_2\\_resz](http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_orzaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz); Hungarian elections 2014: Turnout and the impact of the electoral system, <http://4liberty.eu/republikon-institute-election-2014-turnout-and-the-impact-of-the-electoral-system/>; Attila Tibor Nagy: Hungarian electoral system and procedure, <http://www.meltanyosság.hu/content/files/Hungarian%20electoral%20system%20and%20procedure.pdf> 2. o.

nem eszközölt. A szabályok alkalmazásának következményei pedig a 2014. évi választások után láthatóvá váltak: a győztes kompenzációra, a választási földrajz alakítására, és a médiára vonatkozó kampányszabályok kifejtették a többség által elvárt, és a nekik szánt hatást.

Igaz ugyan, hogy a politikai döntéshozó bizonyos kérdésekben mutatott némi önmegtartóztatást (a nyilvántartásba vétel esete), de korántsem biztos, hogy ezt a másokkal folytatott alkotmányos párbeszéd általi meggyőződése nyomán tette. Ezt igazolja az is, hogy a jogalkotást nem „indította be” sem a 2012-es, sem a 2014-es EBESZ/ODIHR jelentés sem. Az önmegtartóztatás oka sokkal inkább az lehetett, hogy a fő cél – a hatalmon maradás – biztosítása más módon is elérhető volt: az új választási földrajz és a „győztes kompenzálása” módszer alkalmazásával.<sup>115</sup> Az Alkotmánybíróság szerint ez utóbbiak egyike sem tekinthető ugyan alkotmányellenesnek, de a választási földrajz szabályai ellentmondani látszanak a Velencei Bizottság véleményének, a „győztes kompenzálását” pedig, a választási jogszabályok egyéb rendelkezéseihez hasonlóan, nem támogatta az ellenzék, és a szabályozást semmilyen konzultáció formájában nem tárgyalták meg.<sup>116</sup>

A parlamenti többség szabadon hivatott kiválasztani a céljaihoz legjobban illeszkedő választási rendszert, ám az ellenzék véleményét is figyelembe kell vennie, és olyan rendszer megteremtésén kellene munkálkodnia, amely önmagában segíti elő az olyan szabad és demokratikus választásokat, ahol a szavazatok egyenlő elbírálásban részesülnek. A választási rendszer elemei nem vizsgálhatók elszigetelten, bizonyos – a választási rendszerrel kapcsolatos – politikai kérdéseket nem lehet önmagukban alkotmányosnak értékelni, kivéve az alapvető jogok kérdését. Amikor azonban a rendszer fontos összetevői vetnek fel bizonyos aggályokat a

---

<sup>115</sup> Vö. EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentése. Varsó, 2014. július 11. (a továbbiakban Zárójelentés) 1. o.

<sup>116</sup> Ez megjelenik a Zárójelentésben is: „Új Alaptörvény és számos sarkalatos törvény, többek között a választásokra vonatkozó jogszabály került elfogadásra olyan eljárással, amely megkerülte a társadalmi egyeztetésre és vitára vonatkozó követelményt.” 1. o.

demokratikus jelleggel és az egyenlőséggel kapcsolatban, az egész rendszert kellene alkotmányosan felülvizsgálni. Mindezt egy sokkal aktívabb Alkotmánybíróságnak kellett volna megtennie, amikor a „győztes kompenzálásának” alkotmányosságáról döntött.<sup>117</sup>

Összegezve a fentieket, megállapítható, hogy az *alkotmányos párbeszédből adódó megoldásokat* a magyar politikai döntéshozó a választási rendszerrel kapcsolatban *nem alkalmazta*. 2014 év végén a magyar Országgyűlés folyamatban levő törvényjavaslatai között nem szerepelt sem a Vjt., sem a Ve. módosítása. Magyarországon olyan választási rendszer került tehát kialakításra, amely nem felel meg minden tekintetben az alkotmányos demokrácia által elvárt alkotmányossági követelményeknek. Az alkotmányos párbeszédben a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR véleményei nem kerültek megfogadásra.<sup>118</sup> Úgy tűnik, hogy az *Alkotmánybíróság* – a regisztrációra és a kampányra vonatkozó (2013 év eleji<sup>119</sup>) döntését kivéve – *asszisztált* a később is kritizált rendelkezések alkotmányosságának megerősítéséhez.

## **15. Az Alaptörvény nem tudja alkotmányi funkcióit teljes mértékben ellátni.**

Az Alaptörvénynek – az elfogadásakor keletkező – hiányos eljárási és tartalmi legitimáltságán tovább rontott a húsz hónapon belüli öt módosítása. Ezek között ugyanis több olyan is szerepelt, amelyben korábbi alkotmánybírói döntések felülbírálata történt meg, vagyis nem alkotmányi szintet igénylő szabályt emelt alkotmányi rangra annak érdekében, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot elkerülje, illetve amelyek nem építették be az alkotmányos párbeszéd eredményeit. Az alkotmánymódosító hatalom jogilag biztosan nincs kötve olyan puha jogi eszközök figyelembe vételéhez, amelyekkel pl. a Velencei Bizottság rendelkezik,<sup>120</sup> de sorozatos figyelmen kívül

<sup>117</sup> 3141/2014. (V. 9.) AB határozat

<sup>118</sup> L. CDL-AD (2013) 012 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013)

<sup>119</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat

<sup>120</sup> A Velencei Bizottság működésének jellemzői, hogy független, pártatlan és semleges szerv, véleményei, állásfoglalásai egyrészt nem politikai, hanem jogi természetűek, tehát döntéseikhez a legitimitását e jellemzőiből nyeri, másrészt azok a

hagyásuk elárulja az állami döntéshozó demokrácia és alkotmányosság iránti elkötelezettségének a fokát. A Velencei Bizottság véleményei, az EJEB döntései, az EU politikai szerveinek a megállapításai Magyarország integrációs részvételének eljárási szabályai betartására, így összességében a releváns európai alkotmányossági követelményekre,<sup>121</sup> illetve a magyar alkotmányban

---

soft law körébe tartoznak, amely jellemző éppen az állami szuverenitásukat féltő államok esetében engedheti meg a párbeszédhez való csatlakozást. Wolfgang Hoffmann-Riem: *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact. The European Journal of International Law* (2014) Vol. 25 no. 2. 596. o., Gianni Buquicchio – Simona Granata-Menghini: *The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead.* In Marjolein van Roosmalen – Ben Vermeulen – Fried van Hoof – Merten Oostling (eds.): *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk.* Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland 2013. 243. o., Rudolf 'Snutz' Dürr: Chapter 2. *The Venice Commission.* In Tanja E.J. Kleinsorge (ed.): *Council of Europe. Wolters Kluwer* 2010. 158. o. A Velencei Bizottság a politikai szervek (ET parlamenti közgyűlés, miniszterek tanácsa) ernyője alatt működő szakmai testületként tehát nem hozhat politikai döntést az európai közös alkotmányos örökség értelmezéséről, és az államokkal való kapcsolatában el kell kerülnie minden olyan megnyilvánulást, amely eredménye kizárja az állam döntési szabadságát. A Velencei Bizottság ajánlásai mindig konkrét esetre vonatkoznak, sohasem absztraktak, törekszenek a megvalósíthatóságra, de ennek nem fokmérője a megállapításaik politikai értelemben vett életképessége, vagyis a testület nem a többségi politikai döntéshozó tanácsadójaként működik, hanem tanácsaival az egész állam javát kívánja szolgálni. Sergio Bartole: *Final Remarks: The Role of the Venice Commission. Review of Central and East European Law* 2000. 26. 353. o., Buquicchio – Granata-Menghini: i.m. 246-248. o.

<sup>121</sup> Az alkotmányos párbeszédben a Velencei Bizottság eddigi szerepe az EJEB-bel, az egyes államokkal összefüggésben figyelhető meg, illetve lehetséges szerepe újabban az Európai Unió új jogállami mechanizmusával kapcsolatban is felmerült. Erről l. bővebben Hoffmann-Riem: i.m. 585-591. o. Az EU azonban a Velencei Bizottságot egyfajta segítőként is alkalmazza akár annak érdekében is, hogy a kötelezettségszegési eljárás megindítását elkerülje az EU Bírósága előtt (példa erre a magyar bírák nyugdíjazása ügye, l. Hoffmann-Riem: i.m. 595. o.), vagy éppen annak érdekében, hogy adott állam jogrendszere a csatlakozáshoz szükséges állapotba kerüljön (pl. Szerbia jelölti státuszához vezető út, Hoffmann-Riem: i.m. 595. o.). Az EJEB a döntéseiben többször is hivatkozik a Velencei Bizottság véleményére, jelentéseire, legtöbbször a releváns jogszabályok és gyakorlatok részben. Mivel a bizottsági döntések nem kötelezőek, az EJEB információforrásként, normatív vagy empirikus iránymutatásként utal rájuk, illetve arra használja őket, hogy a döntései elfogadottságát erősítse. A jogi érvelésre akkor van nagyobb hatással, ha a Velencei Bizottság az EJEB eljárásában *amicus curiae*-ként vesz részt. Arra jelenleg nincsen

foglalt szabályok érvényesítésére hívták fel az állam figyelmét, amelyet az jellemzően negligált. A politikai döntéshozó nemcsak az államon kívüli szervekre nem hallgatott, de az Alkotmánybíróságra sem, amikor az az alkotmányossági követelményeket igyekezett számon kérni az alkotmánymódosító (a testület fogalomhasználatában: alkotmányozó) hatalomtól [45/2012. (XII. 29.) AB határozat]. Sőt, másodsorra „hatáskörcsorbítással” élt: a pénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatára vonatkozó, 2010-ben alkotott korlátozás mellett az említett határozatban kilátásba helyezett, alkotmánymódosításokra irányuló érdemi felülvizsgálatot lehetetlenítette el normatív szinten. A politikai döntéshozó tehát nem úgy ítéli meg, hogy az alkotmányos demokrácia alkotmánya vagy annak alkotmánybírósági értelmezése számára keretet és korlátot jelent. Más esetekben ugyanakkor az Alkotmánybíróság az, amely cinkosnak tűnő módon „együttműködik” a jogalkotóval, mert a gyakorlatában kimutathatóan a politikai többségnek tetsző döntést hoz. Így pl. a határozataiban a korábban kidolgozott és alkalmazott, majd az Alaptörvénybe foglalt [I. cikk (3) bek.] tesztet nem megfelelően alkalmazza, a jogalkotótól pedig a döntései alátámasztására semmilyen érdemi indokot nem kíván meg, következésképpen eltolódni látszik a megsemmisítéshez képest a

---

elegendő empirikus bizonyíték, hogy el lehessen dönteni: az EJEB a Velencei Bizottság munkája nélkül is ugyanarra az eredményre jutna-e. Hasonló okok miatt, és a Follow up jelentések ellenére sem lehet igazán még megbecsülni, hogy a Velencei Bizottságnak milyen hatása van az állami jogalkotásra, mivel ezt szisztematikusan ritkán vizsgálják. Ugyanakkor értelemszerűen feltételezhető, hogy adott állam amiatt kéri a tanácsát, mert azt fel szeretné használni. Buquicchio – Granata-Menghini: i.m. 249. o. A Velencei Bizottság megállapításainak fogadtatását a következő faktorok befolyásolhatják: i) a véleményeket gyakran figyelmen kívül hagyják, ha az állam a totalitárius rendszerét még nem hagyta maga mögött, és emiatt nem érdekelt a jogállamról és a demokráciáról szóló párbeszédben (Fehéroroszország); ii) a pozitív fogadtatás valószínűbb, ha azt az érdekelt állam maga, és nem egy harmadik fél – pl. az ET – kérte; és akkor is iii) ha az államnak nincsen tapasztalata a demokráciáról és a jogállamról, vagy nincsen ilyen irányú hagyománya; illetve akkor is, ha iv) a jogalkotás előkészítésébe vonják be a Velencei Bizottságot, mert így akarják elejét venni az új jogszabály kritikájának; vagy ha v) a jelentések, állásfoglalások betartásától nagyobb politikai elkötelezettséget és támogatást remélnék a politikai konfliktusaikban (pl. Grúzia Oroszországgal szemben); illetve vi) az amicus curiae-k esetében, amelyeket az alkotmánybíróságok kérnek. Hoffmann-Riem: i.m. 585-591. o.

„puhább”, de jogszabállyal alá nem támasztott jogkövetkezmények alkalmazásának irányába.<sup>122</sup> Mindezzel a testület sem segíti elő az Alaptörvény alkotmányi funkcióinak megvalósulását: az államhatalmat nem korlátozza, nem racionalizálja, az alapjogokat nem védi megfelelően, így többi funkcióját sem tudja érdemben teljesíteni, ideértve az alkotmányos identitás kialakítását is (l. 18. pont).

**16. Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönült hatalmak, amiből három következtetés adódik: az elválasztás elleni érvek nem meggyőzőek; a hatalmak el nem különítése számos alkotmánytani problémához vezet; az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóak.<sup>123</sup>**

*Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom elkülönült hatalmak*, az egyik konstituáló, a másik konstituált hatalom, nem ugyanaz a „forrásuk”, nem egy töről fakadnak (tényleges politikai hatalom – alkotmányban előírt politikai többség és esetleg egyéb résztvevők), nem azonos a feladatuk (tárgyi értelemben korlátozott jelleg: az alkotmány megalkotása egyszeri aktusként – alkotmány módosítása, többször is megvalósulhat, de nem hozhat létre új alkotmányt) és az eljárási szabályaik sem (saját maga állítja fel ezeket a szabályokat, nem kikényszeríthető jellegűek – az alkotmány szabályozza, kikényszeríthetőek), eltérő szervi megjelenési formái lehetnek (nemzetgyűlés/konvent/parlament és/vagy nép – parlament/ek és esetleg referendum). Ezeket az alkotmányelméletben megjelenő eltéréseket és ezek következményeit (alkotmánymódosító hatalom az alkotmány által előírtaknak megfelelően nyilvánulhat meg, nem végezhet alkotmányozást) nem teszi semmissé az az alkotmányozói megfontolás, miszerint mind az alkotmányozó, mind az alkotmánymódosító hatalom ugyanban a szervben (parlament) jelenik meg. Több érv felhozható a két hatalom külön kezelése ellen

---

<sup>122</sup> L. Drinóczi: A racionális tényeken alapuló..., és az abban elemzett határozatokat.

<sup>123</sup> Drinóczi: Újra az alkotmányozó...; Drinóczi: Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás. 19-43. o.



(jogforrási, módosításra vonatkozó, joglogikai érv stb.),<sup>124</sup> de *egyik sem meggyőző*, mindegyik cáfolható, különösen arra figyelemmel, hogy ha nem különböztetnénk meg az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat, akkor a (folyamatos és visszaélésszerű) alkotmánymódosítások eredményeként e hatalmaknak pontosan azok a jellemzői nem valósulnának meg, amelyeket azok is elfogadnak, akik az elválasztásukat nem támogatják. Ilyen, tehát azok által is elfogadott jellemző, akik a két hatalom elválasztása ellen érvelnek,<sup>125</sup> például a következők. i) Az alkotmányozás egyszeri aktus. Ha azonban a két hatalmat nem választjuk el, akkor – különösen a sorozatos – alkotmánymódosításokban megjelenő alkotmányozó hatalom nem minősíthető egyszeri aktusnak. ii) Az alkotmánymódosító hatalom elvileg nem hozhat létre új alkotmányt. Ha azonban a két hatalmat nem választjuk el, akkor – különösen a sorozatos – alkotmánymódosításokban megjelenő alkotmányozó hatalom új alkotmányt is létrehozhat nem eredeti hatalomként megnyilvánulva, mivel be kell tartania az alkotmánymódosításokra vonatkozó szabályokat, holott az eredeti hatalom az eljárási szabályait elvileg maga állapítja meg. Ez elvezet a harmadik jellemzőhöz, amelyet a két hatalom elválasztása mellett érvelők is osztanak: iii) az alkotmányozó hatalom eredeti hatalomként nem felülvizsgálható. Ha azonban az alkotmányozó hatalom alkotmánymódosító hatalomként tevékenykedik (mivel nem választjuk el őket), és az alkotmánymódosításokra vonatkozóan van alkotmánybíróági felülvizsgálati hatáskör, akkor az alkotmányozó hatalom maga lesz felülvizsgálható, annak ellenére, hogy elfogadott: ez elvileg eredeti hatalom, és mint ilyen nem lenne felülvizsgálható. Ha felülvizsgálható lenne az alkotmányozó hatalom, amikor

<sup>124</sup> Szente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2014.

<sup>125</sup> Szente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás”... 167-184. ; uő: Az alkotmánymódosítás korlátairól – Vörös Imrének. In: Liber Amicorum Imre Vörös. Hvgorac, Budapest, 2014., Fröhlich: Az alkotmány zártága... 195-208. o., Csink – Fröhlich: i.m.

alkotmánymódosítóként jár el (mivel nem választjuk szét a kettőt), akkor egyrészt az alkotmányozó hatalom eredeti, aktuális, adott pillanatban a társadalmi, politikai stb. változásokra reagálva fellépni képes politikai erőként kiüresedne. Másrészt az sem lenne világos, hogy milyen szerv végezné az eredeti, alkotmányozó hatalom – alkotmánymódosító hatalomként történő – megnyilvánulása szabályszerűségének az ellenőrzését,<sup>126</sup> mivel – ha folytatjuk azt a gondolatmenetet, hogy az alkotmányozó hatalom jár el – ekkor még nincsen új konstituált szerv, a régi szabályok pedig az eredeti hatalmat elviekben nem köthetik. Ha viszont a már konstituált alkotmánybíróság vizsgálja felül az alkotmányozó hatalmat (ami módosító hatalomként jár el, mivel nem választjuk el a két hatalmat egymástól), akkor eljutunk az előbb említett problémáig: az alkotmányozó hatalom eredeti volta kérdőjeleződik meg, és a benne megnyilvánuló politikai akarat üresedik ki.

Egyértelműbb elméleti – és gyakorlati – helyzetet teremt tehát, ha az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat elkülönült hatalomként fogjuk fel a fentiekben kifejtett jellemzőkkel.

Ha pedig a két hatalom elválasztható, akkor az alkotmánymódosító hatalomnak a számára az alkotmányozó által kijelölt kereteken belül kell maradnia. Ez pedig felveti az *alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatának a lehetőségét és a szükségességét*. Azokban az államokban, ahol nincs kifejezett örökkévalósági klauzula, a kérdés úgy merült fel, hogy implicit örökkévalósági klauzulákat olvasnak ki az alkotmányból, és az abba ütköző módosításokat megsemmisítik. Így alakult ki az erős alapstruktúra modell. Az implicit klauzulák kiolvasásának apropója mindenhol a hatalommal való visszaélésre adott konkrét alkotmányos reakció volt.<sup>127</sup> Az explicit klauzulák pedig amiatt

---

<sup>126</sup> Vö. Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.

<sup>127</sup> Fröhlich Johanna: Az alkotmány zártsága... 196. o., Landau: i.m.; Kemal Gözler: Judicial review of constitutional amendments. A comparative study. EKIN Press,

kerültek be az alkotmányokba, mert az alkotmányozó a korábbi rendszer visszaélészerű joggyakorlását szerette volna ezek segítségével elkerülni. A mai, visszaéléses alkotmányozás és alkotmánymódosítás veszélyei és lehetőségei között az ilyen alkotmányellenes vagy alkotmányosságba ütköző törekvésekkel szemben fel kell lépni, és nem feltétlenül csak azzal, hogy a kifejezett örökkévalósági klauzulák nyomán hasonló impliciteket választunk, hanem olyan tágabb kategóriákban lehet gondolkodni, mint például az alkotmány szerkezete, az alkotmányosság, az alkotmány koherenciája vagy az alkotmányértelmezés zártságának a követelménye.

Ha az alkotmányellenes, különösen a visszaélészerűen és sorozatosan megalkotott alkotmánymódosításokat az *alkotmánybíróság nem kezeli*, akkor az „alkotmányrontó” tartalom többségbe kerülhet az alaptörvényen belül, és a módosítás technikája mellett a tartalom is kétségessé teszi azt, hogy az adott állam az alkotmányos demokrácia keretei között működik-e.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítással okozott probléma *feloldására több megoldás* kínálkozik, de a megsemmisítésen kívül egyik sem vezet megfelelő eredményre.<sup>128</sup> Amennyiben az eddig vázolt alkotmányelméleti keretben mozgunk, amelyben az alkotmányozó hatalom az alkotmánymódosító hatalomtól elkülönült hatalom, az alkotmányellenes módosítások elleni fellépés szükségszerű, a politikai döntéshozó adott történelmi megnyilvánulásával szembeni jogállami eszköz. Az alkotmányba ütközés megállapítása megsemmisítés nélkül, de annak kimondásával, hogy az nem képezi az alaptörvény tartalmát, a jogbiztonság sérelméhez vezet, és mint ilyen, a jogállamban nem fogadható el.

---

Bursa 2008. [www.anayasa.gen.tr/jrca.htm](http://www.anayasa.gen.tr/jrca.htm) 88. o., Herbert Küpper: Tur Tur, az álóriás – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 85., 86., 88-89., 93. o.

<sup>128</sup> Vö. Landau: i.m.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatával és megsemmisítésével a *hatalommegosztás nem sérül*, mivel, ha nem visszaélésszerű az alkotmány módosítása, akkor alkotmányos párbeszéd veszi kezdetét (1. pont), ha pedig az, akkor a már megbomlott egyensúly helyreállítása indul meg (6. pont), amelynek végén a politikai döntéshozónak színt kell vallania arról, hogy a továbbiakban az alkotmányos demokrácia kereten belül kíván-e maradni vagy sem.

**17. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálásáról csak az alkotmányos demokrácia keretei között érdemes beszélni.<sup>129</sup>**

Az *alkotmányellenes alkotmánymódosításról folyó vitának*, és az ilyen módosítások bírósági felülvizsgálatának *csak alkotmányos demokráciában van értelme*, amely az alapjogokat és a jogállamiság elvét tiszteletben tartja és érvényesíti. A nem alkotmányos demokráciában vagy nem-jogállamban ugyanis nincsen miért vitázni arról, hogy a már nem jogállami alkotmányt módosítani kívánó hatalomnak milyen korlátai vannak. A jog és az állami működés mércéje ugyanis az ilyen államokban nem az alkotmány, hanem valamilyen tényleges erővel rendelkező politikai hatalom, amely kívül áll az alkotmány normatív keretein. Ebből az is következik, hogy ilyenkor az alkotmánybíráskodást végző szerv léte, szerepfelfogása teljesen irreleváns. Az alkotmánybíró és az alkotmányozó hatalom közti *párbeszéd* tehát *olyan állapothoz is elvezethet*, amelyben az alkotmány – és így az alkotmánybíráskodás – felett a népképviselői szerv ténylegesen korlátlanul dominál, egyfajta *rosszul értelmezett „parlamentari szupremácia”* valósul meg. A *kérdés* ebben az esetben az, hogy ez a helyzet milyen államot, alkotmányos berendezkedést jelent, illetve hogyha ezt károsnak, helytelennek fogjuk fel, akkor a helyzeten az *alkotmányos párbeszéd segíthet-e*. A magyar tapasztalat azt mutatja, hogy *valószínűleg nem*.

---

<sup>129</sup> Drinóczi: Újra az alkotmányozó...

**18. Az Alaptörvény módosításainak alkotmánybíróági felülvizsgálata elméletileg lehetséges, gyakorlatilag az Alaptörvény tartalmának demokratikus vagy nem demokratikus megítélésétől függ.<sup>130</sup>**

Mivel az alkotmányos demokrácia alkotmányelméletében az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönült hatalom, ami az Alaptörvény szövegében is megjelenik, az S) cikket<sup>131</sup> és az 1. cikket<sup>132</sup> ennek megfelelően kell értelmezni. Az alkotmányozási eljárás és felülvizsgálat leírása az S) cikkben és a hatásköri szabály az 1. cikkben tehát nem az új Alaptörvényre vonatkozik (minthogy az „új” jelző nem is szerepel a szövegben) hanem az alkotmány deskriptív és nem preskriptív szabályaként a múltra, a már megvalósult eljárásra értendő, nem a jövőre, mivel a jövő alkotmányozó hatalmát jogi értelemben nem korlátozhatja a már létező alkotmány. Ha viszont e szabályok az új alkotmány elfogadására is irányadóak lennének, vagyis elvetnénk a fentebb leírt alkotmányozó hatalom felfogását, akkor az elvezetne az S) cikk nem jogállami értelmezéséhez, amelyben az Alaptörvény S) cikke és az 1. cikke jogilag köti a jövő alkotmányozó hatalmát is, amely kizárólag

---

<sup>130</sup> Drinóczi: Újra az alkotmányozó...

<sup>131</sup> S) cikk (1) Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő. (2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. (3) Az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróstól. Ha az Alkotmánybíróstól a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését. (4) Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.

<sup>132</sup> 1. cikk (1) MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés. (2) Az Országgyűlés a) megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét; b) törvényeket alkot; ...

az Országgyűlés kétharmados többségével és az Országgyűlésben fogadható el. Ez az értelmezés amiatt *elfogadhatatlan*, mert az újabb alkotmányozó hatalmat megpróbálja eljárásilag, és így legitimációs szempontból is megkötni, vagyis az nem lehetne eredeti. Ez egyrészt a 2011-es politikai és alkotmányozó többséget így időtlennek és mindenhatónak – mintegy „szuperalkotmányozónak” – fogja fel, azaz nem veszi figyelembe az alkotmányozó hatalom időbeli és térbeli kötöttségeit, illetve az Alkotmánybíróságnak alibiként ad felülvizsgálati hatáskört. Ennek lényege az, hogy az eredeti/szuperalkotmányozói szándékot, azaz az eljárási szabályok betartását védje, és ne engedjen más alkotmányozási megoldásokat érvényesülni. Másfelől az ilyen korlátozás a társadalmi valóság változásának tükrében sem értelmezhető, mert a tényleges politikai realitás jogilag csak addig szorítható keretek közé, amíg ezeket a kereteket a többség magára nézve elfogadja és betartja.

*Nem megnyugtató* az a helyzet, hogy az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályokat *egymással ellentétben álló módon is lehet értelmezni*, bár az is igaz, hogy van jogállami értelmezési lehetőség.

Az Alaptörvény egészét abból a szempontból szükséges tehát értékelni, hogy *tartalmazza-e a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott elveket*, és ha igen,<sup>133</sup> ezek mellett milyen más, esetleg ezekbe az elvekbe ütköző rendelkezéseket foglal magában. Ha ugyanis tartalmaz „alkotmányrontó rendelkezéseket”, akkor a kérdés az, hogy az Alaptörvény az alkotmányos demokrácia jogállami alkotmánya vagy nem. Az ebben való állásfoglalás értékítélet kérdése, és lényegében az alkotmányról vallott felfogással és azzal függ össze, hogy az értékelőnek mekkora a „jogállamiság” vagy „demokráciaküszöbe”, vagyis mikortól értékeli magát az alkotmányi tartalmat nem jogállaminak vagy nem demokratikusnak. Az Alaptörvényben megtalálhatóak a demokratikus alkotmányfejlődés által kikristályosodott elvek, de ezek mellett olyan szabályok is léteznek, amelyek vagy az alkotmányosságba vagy más alaptörvényi rendelkezésbe ütköznek, és ezek közül néhányat (pl. a

---

<sup>133</sup> Chronowski – Drinóczi – Kocsis: Mozaikok, azaz milyen... 10-20. o

család védelme, a házasság fogalma, az állam és egyház viszonya<sup>134</sup>) az alkotmány identitásával<sup>135</sup> is azonosítanak. Ezek kiiktatására, vagy jobbító szándékú módosítására vonatkozó alkotmánymódosítást pedig – az esetlegesen aktivista alkotmánybíróági attitűddel, az alkotmánymódosításra irányuló tartalmi felülvizsgálatnál – minden bizonnyal alkotmányellenesnek kellene tartani, ami tovább növelheti, de minden esetben legalábbis konzerválja az Alaptörvény nem demokratikus és jogállami tartalmát. Ekkor ugyanis kimondásra kell kerülnie annak, hogy ezeknek az elveknek a védelme elsődlegességet élvez a velük konkuráló más alkotmányi elvekkel – az emberi méltósággal, az egyenlőséggel, és a semlegességgel – szemben. Ha pedig ez így van, akkor megvalósul modern konszolidációs nevezett eszme elvetése,<sup>136</sup> illetve az alkotmány alapjogvédő funkciója kiüresedik és más alkotmányi minőség alakul ki.<sup>137</sup>

Mindez másként alakul, ha e tartalmak miatt az *Alaptörvényt már nem tartjuk demokratikus jogállami alkotmánynak*. Így a jelzett irányú módosítás alkotmányos lehetne annak érdekében, hogy a

<sup>134</sup> Trócsányi: i.m. 17., 32., 33., 58., 82. o.

<sup>135</sup> Az Alaptörvény szellemiségének és az értékszemléletének vizsgálatát leginkább Trócsányi László végezte el, Sólyom László pedig fontos szempontot jelenített meg, Kukorelli István és Csink Lóránt is fogalmazott meg identitásképző alkotmányi ismérveket. Kukorelli István: Az Alaptörvény és az EU. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. sz. 6. o., Csink Lóránt előadása a Párbeszéd és Identitás nemzetközi konferencián. Nemzetközi konferencia az Alaptörvény negyedik évfordulójára. 2015. április 23. Budapest, Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz. 29. o. Hasonlóan, de nem identitáskötötten l. Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest 2014. 25. o. Az identitás mibenlétét többen is próbálták meghatározni. Az egyébként hivatkozottakon túl érdemes megemlíteni legalább két munkát: Gary Jeffrey Jacobsohn: Constitutional identity. Harvard University Press, 2010. és Sulyok Márton: Értelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. Fontes Iuris 2015. 1. sz. 27-39. o.

<sup>136</sup> A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt. Bragyova András alkotmánybíróval Halmi Gábor beszélget. Fundamentum 2014. 1-2. sz. 70. o. Hasonlóképpen Holló András: „Az Alkotmánybíróóság alapjogvédelmi funkciója szükségszerűen individualista, de nem «ultra», ugyanis nem abszolút”. Holló András: Néhány megjegyzés az „alapok” (húsz év) védelmében. <http://jesz.ajk.elte.hu/hollo50.pdf> 3. o.

<sup>137</sup> Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok... 63. o.

rendszert vissza lehessen forgatni a demokratikus működés felé. Ehhez azonban az *Alkotmánybíróságnak cselekednie kellene*. Ha ilyen helyzetben a „jobbító szándékú” módosítás *mégsem* számítana alkotmányosnak – mert például az Alkotmánybíróság megsemmisítené, és a testület nem tudna semmi másra hivatkozni, csak az Alaptörvény identitására –, akkor bizonyossá válik, hogy *nem jogállami demokráciában*, hanem valamilyen hibrid rendszerben élünk.

Ha az Alkotmánybíróság úgy dönt, hogy *nem olvas ki magának hatáskört*, nem értelmezi az alkotmányt aktivista módon, de a felmerülő *alkotmányellenes alkotmánymódosításokra valamiképpen alkotmányjogi választ szeretne adni*, akkor alkotmányos párbeszédbe bocsátkozhat az alkotmánymódosító hatalommal. E párbeszédben „jelezhet”, „rámutathat” arra, hogy adott alkotmánymódosítás miért és hogyan ütközik „az alkotmányosságba vetett hitbe”, a koherencia vagy az alkotmányértelmezés zártságának követelményébe, esetleg bemutathatja, hogy milyen alkotmányos követelmények alkalmazhatóak, csakúgy, mint ahogyan azt a jogalkotó hatalommal való párbeszédben teszi. Az alkotmánymódosító hatalom – mivel konstituált hatalomként azonos szinten áll az alkotmánybírósággal – nem kötelezett a testület ilyen megfogalmazásait magáévá tenni, mert a párbeszédnek pont az a lényege, hogy nem ró kötelezettséget egyik félre sem. A magyar Alkotmánybíróság által alkalmazott szignalizáció az alkotmányos párbeszéd egyik eszköze lehet a testület és az alkotmánymódosító hatalom között, de csak akkor válhat hatékonyá, ha az alkotmányos demokrácia keretei között működnek: az alkotmánymódosítások nem szisztematikusak, nem az alkotmányellenes rendelkezések alkotmányosítására, így a felülvizsgálat alóli kivételükre szolgálnak, azaz azzal a politikai döntéshozó nem él vissza. Ha az alkotmánymódosítás visszaélésszerű, akkor a megoldás csak a megsemmisítés lehet.

## **D) Véggövetkeztetés**

A legfontosabb megállapítás ebben a részben a következő:



**19. Magyarországon a felvetett, és az alkotmányos párbeszéd során napvilágra került problémákon az alkotmányos párbeszéd – a politikai klíma megváltozása nélkül – nem tud segíteni, mivel úgy tűnik, hogy hiányoznak az érdemi párbeszéd előfeltételei.**

Az látszik, *mintha a magyar politikai döntéshozó nem venné figyelembe* sem az integrációs jellemzőket (együttműködés, kompromisszum, párbeszéd, közös értékek stb.), sem az alkotmányos demokráciák tartalmi elemeit (alaptörvény, alapjogok védelme, többségi döntés a kisebbség védelmével együtt, pluralizmus stb.), sem a saját alkotmányos berendezkedésének a jellegzetességeit (írott alkotmány, Alkotmánybíróság, parlamentáris kormányzati rendszer stb.). Úgy tűnik továbbá, hogy sajátos alkotmányosság-felfogást képvisel, amelyben nincsen helye a kisebbségi véleménynek, az inkluzív és deliberatív eljárásoknak, az alternatívákról folyó érdemi vitának, de ahol létező jogintézményeket (pl. parlamenti szupremácia) és elméleti kategóriákat tetszőlegesen félreértelmeznek (politikai alkotmányosság). Ez a hozzáállás *vezetett el ahhoz az aktív párbeszédhez*, amelynek tanúi voltunk az elmúlt négy évben. A felszínre került, és itt ismertetett *problémákon* az alkotmányos párbeszéd *csak akkor tud segíteni, ha* az abban résztvevő felek ugyanabban az alkotmányos demokrácia által leírt elméleti konstrukcióban gondolkodnak, és annak gyakorlati megvalósításán fáradoznak. Magyarországon az érzékelhető, hogy ennek a feltételei *2015-ben sem állnak fenn*.

Ehhez ugyanis *szükség lenne* egyrészt ilyen irányú társadalmi és politikai szinten megfogalmazott igényre, a politikai kultúra ehhez igazodó színvonalára, arra, hogy a politikai döntéshozó az alkotmányosság, a demokrácia, a jogállamiság alapvető értékeit magáénak érezze, és azokat semmilyen politikai céltól vezérelten ne sértse meg, ha pedig azt mégis megteszi, akkor annak viselje a politikai és jogi következményeit. Szükséges lenne az is, hogy a döntéseiben az alapjogokat tiszteletben tartsa, az azokba való beavatkozását megfelelően indokolja, arról megalapozottan, alternatívákat figyelembe véve, adekvát viták lefolytatását követően határozzon. Az Alkotmánybíróság hozzáállásán is szükséges volna változtatni, annak fogékonyabbnak kellene lennie az alkotmányos

feladata ellátására, az alapjogi tesztek komolyan kellene vennie, azokat nem szabadna tovább „felhígítania”, és az alkotmányossági felülvizsgálatokban való európai változásokra is érzékenyebben indokolt reagálnia, éppen az alkotmányosság betartatása érdekében. A jogalkotással érintetteknek képesnek kellene lenniük az érkeiket megjeleníteni, ennek másik oldala természetesen a politikai döntéshozó ilyen irányú belátása, illetve adott esetben az Alkotmánybíróság gyakorlatának a változása, amelyben elkezd a racionális jogalkotás iránti követelményeknek érvényt szerezni.

Mindezek nem feltétlenül az alkotmány szövegének megváltoztatását igénylik, hanem *jelentősebb társadalmi és politikai változást* is szükségeltetnek, amely nélkül hiába történik meg az Alaptörvény alkotmányrontó rendelkezéseinek a módosítása, semmi nem zárja ki azt, hogy hasonló módszerrel, újra visszaélészerű alkotmányozás és alkotmánymódosítás történjék Magyarországon.

Amennyiben a *politikai döntéshozatal szintjén* maradunk, akkor *megoldás* lehet az Alaptörvény módosítása, végső soron pedig új alkotmány alkotása. Mindegyik esetben alapvető feltétel, hogy a döntéshozók belássák: a változtatás szükséges, az alkotmányrontó, a más alkotmányi szabállyal ellentétes rendelkezéseket el kell távolítani. Amennyiben ilyen belátás nem születik meg, a nem feltétlenül jogállaminak és demokratikusnak gondolt alkotmányi tartalom – akár a jobbító szándékú alkotmánymódosítással szemben is – érvényre fog jutni. Másik elengedhetetlen kellék: az eljárásoknak inkluzívnak és deliberatívnak kell lenniük, az alkotmánynak vagy az Alaptörvény módosításának a szükséges eljárási és tartalmi legitimációval kell rendelkeznie.

A *nehézséget* az okozza, hogy az Alaptörvény és a politikai döntéshozó által lényegében 2010 óta kialakított rendszer működik, annak megváltoztatása nehéz, és azt nem teszi könnyebbé a jogi környezet átalakítása sem: a túl hosszú időre (9 évre) kinevezettek vagy megválasztottak, illetve a „pártos alkotmánybírák” megbízatásuk végéig maradnak, és hoznak döntéseket.

## E) Összegezés

*Összegzően* tehát az fogalmazható meg, hogy az alkotmányos párbeszéd *hasznos, különleges nézőpontot* jelent az alkotmánytani és alkotmányjogi kutatásokban, következetes alkalmazása segíti megérteni a 21. századi, az integrációval összefüggő, a többszintű alkotmányosságból adódó kihívásokat, amelyekkel az alkotmányelméletnek és alkotmányjognak szembe kell néznie. Alkalmazása *az alkotmányos és deliberatív demokráciában ígéretes, de* ha adott állam nem teljes mértékben működik az alkotmányos demokráciák elfogadott keretein belül és elvei mentén, az alkotmányos párbeszéd *csak korlátozott eszköz lehet*, alkalmazásának formális módja pedig éppen erre mutat rá, azaz *jelzi* az állam(i politikai döntéshozó) demokrácia, jogállam, alapjogok, európai értékek stb. iránti elkötelezettségét.

A *jelenlegi* (2010-2014 között kialakított) *alkotmányos berendezkedésben* – amelyben a politikai döntéshozó a „politikai alkotmányosság” meglehetősen eltorzított elméletében alakítja ki és erősíti meg a parlamenti szupremácia felfogását, amely így kizárja, de legalábbis jelentős mértékben csökkenti az alkotmánybíráskodás alkotmányosságot korrigáló esélyeit. Nem ismeri el az alkotmány elsőlegességét maga felett, azaz a hatalom korlátozásának igényét és szükségességét elutasítja. Nincs sem jogi, sem politikai elkötelezettsége az alkotmányos demokrácia jogállami fenntartására – az alkotmányos párbeszéd mint a problémák megoldására irányuló módszer nem működőképes. Az alkotmányos párbeszéd csak az alkotmányos és deliberatív demokráciában megnyilvánuló jogi alkotmányosság keretén belül működhet eredményesen, amely berendezkedésben a politikai döntéshozó elfogadja az alkotmány elsőlegességét, annak védelmét biztosítja, a döntéshozatala során képes az integrációkban részt vevő más szereplőkkel is együttműködni, illetve amelyben az alkotmány normativitását és legitimitását megtartva képes a hatalmát – akár önkorlátozás útján is – gyakorolni.

## **F) A megállapítások összegezve**

1. Az alkotmányos párbeszéd sokrétű, komplex elmélet (metafora és vizsgálati módszer), amely alkalmasnak tűnik arra, hogy leírja a globalizálódó világ alkotmányos demokráciái sokrétű és többszintű alkotmányosságát.

2. Az alkotmányos párbeszéd a politikai döntéshozatal sajátosságainak vizsgálati módszere is lehet, de hatását – a problémák alkotmányos párbeszéddel való feloldását – csak az alkotmányos, deliberatív demokráciákban tudja eredményesen kifejteni.

3. Magyarország alkotmányos berendezkedése 2010 és 2014 között a visszaéléses alkotmányosság fogalmával is jellemezhető, és megállapítható, hogy az ez által vélhetően kialakított hibrid modellben (félreértelmezett parlamenti szupremácia és „politikai alkotmányosság”) is alkalmazható az alkotmányos párbeszéd, de érdemi hatást nem igazán tud kifejteni.

4. Az alkotmányos demokrácia deliberatív döntéshozatali eljárásában – legyen az akár jogalkotás, akár jogalkalmazás – szükségszerűen több szereplő vesz részt, ezáltal valósul meg a többszintű alkotmányosság, illetve válik érzékelhetővé az integrációk valósága.

5. A 21. század integrációiban és az alkotmányos párbeszéd valóságában az állami szuverenitás fogalmának elvetését nem indokolja semmi, de a fogalom új megközelítésére szükség van.

6. A politikai döntéshozatal az alkotmányos demokráciában többszereplős folyamat, nem elkülönült döntések összessége, hanem állandóan fennálló, ismétlődő folyamat, amelyben az alkotmányos szervek – így az alkotmánymódosító és törvényhozó hatalomként is működő parlament és az alkotmánybíraskodást végző szerv – eltérő pillanatban, különböző, de egymással összefüggő jelleggel vesznek részt a kölcsönös bizalom alapján és a kölcsönös együttműködés jegyében. Az időbeliséget figyelembe véve ezzel egyensúly alakul ki,

ami akkor bomlik meg, ha a döntések – az időtávlatra tekintettel is – ténylegesen végső döntésekké válnak. Ekkor ugyanis zavar keletkezik az alkotmányos működésben, mivel a hatalommegosztás nem valósul meg.

7. A bírósági felülvizsgálati modellek fejlődési tendenciát példázza az, hogy a puha felülvizsgálati modellben megindul egyfajta párbeszéd a törvényhozó és a bírói hatalom között, az erős felülvizsgálati modellekben az alkotmánybírósági döntések felülbírálatában, és az ennek a nyomában járó alkotmánymódosításokban tapasztalható alkotmányos párbeszéd, ami az erős alapstruktúra modell felé tolja az alkotmánybíráskodást. Bár lehet hasonlóság a puha felülvizsgálat jellemzői és az erős felülvizsgálati rendszerben működő alkotmánybíráskodás és az alkotmánymódosító hatalom között, a puha rendszer eszközeinek kizárólagos alkalmazása, és az eltérő jogrendszerek leírásának automatikus átvétele nem tűnik helyeselhetőnek.

8. A bírósági felülvizsgálati modellek fejlődési tendenciája közé tartozik az is, hogy kialakul a puha alapstruktúra modell, amelynek célja alkotmányelméletileg nem világos, és az alkotmányos demokráciában nem tűnik követendő példának.

9. A magyar alkotmányos berendezkedés és az Alkotmánybíróság a felülvizsgálati modellek közé nem illeszkedő, újfajta modellt látszik képviselni.

10. A bírósági felülvizsgálati modellek fejlődési tendenciája a szemiprocedurális eljárás alkalmazásában is megnyilvánul. A tényeken alapuló vagy racionális jogalkotás olyan trend az Európai Unióban és a fejlettebb tagállamaiban, amelyet Magyarországnak is érdemes lenne követnie.

11. Az Alkotmánybíróság nem követeli meg a racionális, körültekintő vagy tényeken alapuló jogalkotást, hanem maga is tevékenyen közreműködik abban, hogy az alapjog-korlátozó, a korlátozás szükségességét, arányosságát, a szabályozás racionális

voltát lényegében alá nem támasztó jogszabályok alkotmányosnak minősüljenek.

12. Az Alkotmánybíróság – az alapjogok hatékonyabb védelme érdekében is – végezhetne szemiprocedurális vizsgálatot, amelynek lényege az I. cikk (3) bekezdésének hatékonyabb alkalmazása lenne.

13. A demokratikus alkotmányozási folyamatban megnyilvánuló alkotmányos párbeszéd feltételezi az eljárás demokratikus jellegét, amelybe több szereplő kerül érdemi bevonásra, és azzal a hatással járhat, hogy az alkotmányozási eljárás eredményeként demokratikus alkotmány keletkezik, valamint ez az alkotmány alkalmas és képes a funkciói ellátására.

14. Az Alaptörvény nem a demokratikus alkotmányozási eljárás során került kialakításra, emiatt részleges eljárási és tartalmi legitimitáshiányban is szenved. Mindez megmutatkozik az alkotmányos párbeszéd során (is) kialakított egyes szabályok tartalmában.

15. Az Alaptörvény nem tudja alkotmányi funkcióit teljes mértékben ellátni.

16. Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönült hatalmak, amiből három következtetés adódik: az elválasztás elleni érvek nem meggyőzőek; a hatalmak el nem különítése számos alkotmánytani problémához vezet; az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóak.

17. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálásáról csak az alkotmányos demokrácia keretei között érdemes beszélni.

18. Az Alaptörvény módosításainak alkotmánybíróági felülvizsgálata elméletileg lehetséges, gyakorlatilag az Alaptörvény tartalmának demokratikus vagy nem demokratikus megítélésétől függ.

19. Magyarországon a felvetett, és az alkotmányos párbeszéd során napvilágra került problémákon az alkotmányos párbeszéd – a politikai klíma megváltozása nélkül –nem tud segíteni, mivel úgy tűnik, hogy hiányoznak az érdemi párbeszéd előfeltételei.

### **A Zárójelentéshez felhasznált irodalom**

1. Ágh Attila: Demokráciakutatás a politikai és a közpolitikai elemzés keresztútján: a demokráciák minősége és teljesítőképessége. Politikatudományi Szemle XXI/2.
2. Anita Blagojević – Tímea Drinóczi: Alkotmányos párbeszéd. Alkotmányvédelem – esettanulmány: Magyarország és Horvátország. In Drinóczi Tímea (szerk.): Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország. Pécs – Eszék 2012.
3. Anita Blagojević – Tímea Drinóczi: Constitutional dialogue. Protection of constitutions – case studies: Hungary and Croatia. Working paper, SUNICOP 2/2012, <http://sunicop.eunicop.eu/publications.html>
4. Anita Blagojević – Tímea Drinóczi: Constitutional dialogue. Protection of constitutions – case studies: Hungary and Croatia. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey– Mario Vinković (eds.): Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia. Pécs – Osijek 2012
5. Anne Meuwese – Marnix Snel: Constitutional dialogue: An overview. Utrecht Law Review. 2013 March, Vol., Issue 2.
6. Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2013. 3. sz.
7. Antalóczy Péter: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/28, [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_28\\_Antaloczy.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_28_Antaloczy.pdf)
8. Attila Tibor Nagy: Hungarian electoral system and procedure, <http://www.meltanyossag.hu/content/files/Hungarian%20electoral%20system%20and%20procedure.pdf>
9. Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel. Tóth Gábor Attila alkotmányjogással Súlyom Péter beszélget. Fundamentum 2012. 4. sz.
10. Az alkotmánybíráskodás jövője. Fórum rovat, Fundamentum 2010. 1. sz.



11. Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. *Fundamentum* 2013. 1. sz.
12. Bárándy Gergely: *Centralizált Magyarország – megtépázott jogvédelem*. Scolar Kiadó, 2014
13. Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete. *Magyar Tudomány* 2013. 4. sz.
14. Bencze Mátyás – Kovács Ágnes. „Mission impossible”: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. *Jogtudományi Közlöny* 2014. 6. sz.
15. Bihari Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására. MTA Law Working papers 2014/51., [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_51\\_Bihari.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf)
16. Boda Zsolt – Medve-Bálint Gergő: Az intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. *Politikatudományi Szemle* XXI/2.
17. Bragyova András alkotmánybíróval Halmai Gábor beszélget. *Fundamentum* 2014. 1-2. sz.
18. Carles Boix: Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. 3 *American Political Science Review* 1999.
19. Christine Bateup: The Dialogic Promise. Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. 71 *Brooklyn Law Review* 2006.
20. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? *Új Magyar Közigazgatás* 2011. 2. sz.
21. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az Alkotmányon ... *Közjogi Szemle* 2010. 4. sz
22. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006. 155-156. o., 270-273. o.
23. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle* 2010. 3. sz.

24. Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság második határozata a 98 százalékos különadó ügyében. Az emberi méltósághoz való jog és a visszamenőleges adóztatás. JEMA 2012. 3. sz.
25. Chronowski Nóra: Szuverenitás az Európai Unióban – utolsó bástya vagy szertefoszló remény. In Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA Könyvek Pécs, 2009.
26. Conrado Hübner Mendes: Is it all about the last word? Deliberative separation of powers 1. *Legisprudence* 2009, Vol. 3, No. 1.
27. Conrado Hübner Mendes: Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative separation of powers 3. *Legisprudence*, 2011 Vol. 5, No. 1.
28. Conrado Hübner Mendes: Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative separation of powers 2. *Legisprudence* 2009 Vol. 3, No. 2.
29. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: ... az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírósági Szemle. 2011. 1. sz.
30. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat Kiadó, Budapest 2012.
31. D. Tóth Balázs: A közhatalom magánosításának veszélye. In Chronowski Nóra (szerk.): *Per Pedes Apostolorum. Tanulmányok Petrétei József egyetemi docens 50. születésnapjára*. PAMA Könyvek 2008
32. Damian Chalmers: European restatments of Sovereignty. LSE, Law, Society and Economic Working papers 10/2013, [http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2013-10\\_Chalmers.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2013-10_Chalmers.pdf)
33. David Keyaerts: Courts as regulatory watchdogs? Does the European Court of Justice bark or bite? In Patricia Popelier – Armen Mazmnyan – Werner Vandenbruwane (eds.): *The role of constitutional courts in multilevel governance*. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
34. David Landau: Abusive constitutionalism (April 3, 2013). *UC Davis Law Review*, Fall 2013, Forthcoming; FSU College of

- Law, Public Law Research Paper No. 646, elérhető SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2244629>
35. Democracy index 2010: Democracy in retreat – A report (The Economist Intelligence Unit Ltd. 2010, [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf)
  36. Democracy index 2011: Democracy under stress. The Economist Intelligence Unit Ltd. 2011; <http://tinyurl.com/bu8djnw>
  37. Democracy index 2013 Democracy in limbo. A report from The Economist Intelligence Unit, The Economist Intelligence Unit Limited 2014.
  38. Democracy Index 2014 Democracy and its discontents A report from The Economist Intelligence Unit, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-index-2014.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy0115>
  39. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz.
  40. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Tényekre alapozott jogalkotás? In Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Hvg-Orac, Budapest 2011
  41. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004.
  42. Drinóczi Tímea: A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB). Jogtudományi Közlöny 2013. 9. sz.
  43. Drinóczi Tímea: A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra. MTA Law Working Papers, 2014/27 [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_27\\_Drinoczi.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_27_Drinoczi.pdf)
  44. Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz.
  45. Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz.
  46. Drinóczi Tímea: A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. Jura 2013. 1. sz.

47. Drinóczi Tímea: A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 1. sz.
48. Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. sz.
49. Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 2. sz.
50. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról. Jura 2013. 2. sz.
51. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás – Állam és Jogtudomány 2015. 1. sz.
52. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás – Állam és Jogtudomány 2015. 1. sz.
53. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. Jura 2012. 2. sz.
54. Drinóczi Tímea: Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról. In Fülöp Péter – Bencsik András (szerk.): Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet. Pécs 2011.  
[http://www.law.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Hirek/20111017/tanulmanykotet.pdf](http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Hirek/20111017/tanulmanykotet.pdf)
55. Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/9.  
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf>
56. Drinóczi Tímea: Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples from Hungary. ZöR 2013. 1. sz.
57. Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2010
58. Drinóczi Tímea: Összehasonlító jogalkotástan: trendek és kihívások. In Nochta Tibor – Monori Gábor: IUS EST ARS. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére. Pécs, 2015. 159-178. o.
59. Drinóczi Tímea: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján – Jogtudományi Közlöny 2015. 7-8. sz.
60. Drinóczi Tímea: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról –

- az Alaptörvény alapján – Jogtudományi Közlöny 2015. 7-8. sz.
61. Ernst-Ulrich Petersman: State sovereignty, popular sovereignty and individual sovereignty: from constitutional nationalism to multilevel constitutionalism in international economic law. EUI Working Paper Law No. 2006/45
  62. Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmai Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. (Szerk.: Arató András – Halmai Gábor – Kis János) Fundamentum 2011. 1. sz.
  63. Francis Delpérée – Pierre Delvolvé – Eivind Smith: Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról. <http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf>
  64. Fröhlich Johanna: Az alkotmány zártága és ellentmondásmentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
  65. Fröhlich Johanna: Az örökkévalósági klauzulák dilemmája. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. II. kötet. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest-Pécs, 2013.
  66. Gábor Attila Tóth (ed): Constitution for a disunited nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law. CEU Press, Budapest 2012.
  67. Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alkotmánymódosítás korlátairól – Vörös Imrének. In Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta: A világ mi magunk vagyunk ... Liber Amicorum Imre Vörös. Hvg Orac Kiadó, Budapest, 2014.
  68. Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon.

- Nemzeti Közszerológálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
69. Gary J. Jacobsohn: An unconstitutional constitution? A comparative perspective. *International Journal of Constitutional Law* Vol. 4, No. 3 (July 2006).
70. Gary J. Jacobsohn: *Constitutional identity*. Harvard University Press, 2010.
71. Gary J. Jacobson: Az Alkotmányos identitás változásai. *Fundamentum* 2013. 1. sz
72. Gary Jeffrey Jacobsohn: *Constitutional identity*. Harvard University Press, 2010.
73. Gianni Buquicchio – Simona Granata-Menghini: The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. In Marjolein van Roosmalen – Ben Vermeulen – Fried van Hoof – Merten Oostling (eds.): *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*. Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland 2013.
74. Halmai Gábor – Kim Lane Scheppele (eds): *Amicus Brief for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, 2013 április (szerzők: Bánkúti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter),  
[http://halmaigabor.hu/dok/437\\_Amicus\\_Brief\\_on\\_the\\_Fourth\\_Amendment4.pdf](http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf)
75. Halmai Gábor: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers* 2014/12.
76. Halmai Gábor: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan Kiadó 2013.
77. Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráóság első éve. *Fundamentum* 2014. 1-2. sz.
78. Hent Kalmo – Quentin Skinner: *Sovereignty in Fragments. The past, present and the future of a contested concept*. Cambridge University Press, 2010., , ,

79. Herbert Küpper: Tur Tur, az álóriás – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszerolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
80. Hollán Miklós – Osztovits András: 57. § [Bíróági eljárás garanciák]. In Jakab András: Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, 2009.
81. Holló András: Néhány megjegyzés az „alapok” (húsz év) védelmében. <http://jesz.ajk.elte.hu/hollo50.pdf>
82. Hungarian elections 2014: Turnout and the impact of the electoral system, <http://4liberty.eu/republikon-institute-election-2014-turnout-and-the-impact-of-the-electoral-system/>
83. Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action. Columbia Journal of European Law 2009. Vol. 15. no. 3.
84. Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action. Columbia Journal of European Law 2009. Vol. 15. no. 3.
85. Ittai Bar-Siman-Tov: Semiprocedural judicial review. Legisprudence Vol. 6, No. 3.
86. Jakab András – Rigó Anett: Függetlenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei. In Takács Péter (szerk.): Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest 2007.
87. Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. Európai Jog 2006. 2. sz.
88. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HvgOrac, Budapest 2011.
89. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014.
90. John Erik Fossum – Agustín José Menéndez: Democratic Constitution-Making Reflections on the European Experiment. [www.oezp.at/pdfs/2005-3-03.pdf](http://www.oezp.at/pdfs/2005-3-03.pdf)
91. Joseph M. Colomer: It's parties that choose electoral system (or, Duverger's laws upside down). 53 Political Studies 2005

92. Juhász Attila – László Róbert: Az előzetes regisztráció és a demokrácia. *Fundamentum* 2012. 4. sz. 84-87. o., , 1-6. o., , ,
93. Karsai Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért, *Fundamentum* 2013. 1. sz.
94. Kemal Gözler: Judicial review of constitutional amendments. A comparative study. Ekin Press, Bursa 2008. [www.anayasa.gen.tr/jrca.htm](http://www.anayasa.gen.tr/jrca.htm)
95. Kent Roach: Sharpening the Dialogue Debate: The Next Decade of Scholarship. 45 *Osgoode Hall Law Journal* 2007.
96. Klaus Messerschmidt: The good shepherd of Karlsruhe. The Hartz IV decision – A good example of regulatory rebiew by the German Federal Constitutional Court? In Patricia Popelier – Armen Mazmnyan – Werner Vandenbruwane (eds.): *The role of constitutional courts in multilevel governance*. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
- László Róbert: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2014. *MTA Law Working Papers* 2014/21.
97. Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: Hungary's Constitutional Transformation. *European Constitutional Law Review* 2011. 7. sz.
98. Kukorelli István: Az Alaptörvény és az EU. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 2013. 1. sz.
99. Mark Tushnet: Inevitable globalization of constitutional law. *Virginai Journal of International Law* Vol. 50, Issue 1.
100. Máthé Gábor: Szuverenitás – jogállam. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 2013. 1. sz.
101. Mink Júlia: A vallásszabadság a vélt közérdek oltárán. A Magyar Keresztény Mennonita Egyház kontra Magyarország ügy. *Fundamentum* 2014. 3. sz.
102. Müller György: A második és a harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságai. *MTA Law Working Papers* 2014/62.,  
[http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_62\\_Muller.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_62_Muller.pdf)
103. Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról. In *A szuverenitás káprázata*. Korridor, Budapest 1996.



104. Neil Walker: Sovereignty and differentiated integration in the European Union. *European Law Journal* 1998, Vol. 4, Issue 43.
105. Paczolay Péter: The new limits of sovereignty. General report of the public law session. 2009.
106. Patricia Popelier – Aída Araceli Patiño Álvarez: Deliberative practices of constitutional courts in consolidated and non-consolidated democracies. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): *The role of constitutional courts in multilevel governance*. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
107. Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): *The role of constitutional courts in multilevel governance*. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
108. Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane: Constitutional court and multilevel governance in Europe. Editor's introduction. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): *The role of constitutional courts in multilevel governance*. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
109. Patricia Popelier: A Fundamental Right to Rational Law Making? An exploration of the European Court of Human Rights' Case Law. In *International Scientific Conference, The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space* 4-5 October, 2012. University of Latvia Press 2012.
110. Patricia Popelier: Consultation on Draft Regulation – Best Practices and Political Objections. In Marta Tavares Almeida – Luzius Mader (eds.): *Quality of Legislation. Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th-25th, 2010*. Nomos, Baden-Baden 2011.
111. Patricia Popelier: The court as regulatory watchdog. The procedural approach in the case law of the European Court of Human Rights. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): *The role of constitutional*

- courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
112. Peter W. Hogg – Allison A. Bushell: *The Charter Dialogue between courts and legislatures (Or Perhaps The Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing After All)*. 35 Osgoode Hall Law Journal 1997.
113. Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg* Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.
114. Petrétei József: *Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság*. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
115. Petrétei József: *Az államhatalom szabályozása az Alaptörvényben*. In Nocht Tibor – Monori Gábor: *IUS EST ARS Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs 2015.
116. Po Jen Yap: *Defending dialogue*. Public Law 2012 July
117. Pokol Béla: *Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben*. Kaizon Kiadó, Budapest 2014.
118. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Alapjogok az új választójogi szabályozásban*. MTA Law Working Papers 2014/16.
119. Richard Bellamy: *Political constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge University Press, 2007.
120. Rigó Anett: *Szuverenitás és legitimitás. Jog – Állam – Politika* 2009. 1. sz.; Szabadfalvi József: *Nemzetállam és szuverenitás*. In Takács Péter (szerk.): *Államelmélet*. Prudentia Iuris, Bíbor Kiadó, Miskolc 2001.
121. Rixer Ádám: *Az újabb jogalkotás jellegzetességei*. Kodifikáció 2012. 2. sz.
122. Robert G. Moser – Ethan Scheiner: *Mixed electoral systems and electoral effects: controlled comparison and cross-national analysis*. 23 Electoral Studies 2004

123. Rudolf 'Snutz' Dürr: Chapter 2. The Venice Commission. In Tanja E.J. Kleinsorge (ed.): Council of Europe. Wolters Kluwer 2010.
124. Sanja Barić: Principles of Good governance and the Republic of Croatia. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey– Mario Vinković (eds.): Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia. Pécs – Osijek 2012.
125. Schanda Balázs: Kereszténység vagy semlegesség? Az Alaptörvény identitásának kérdése. Magyar Jog 2015. 3. sz.
126. Schweitzer Gábor: Az egyházak, a vallásfelekezetek és a vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. és II. kötet. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest-Pécs, 2013.
127. Schweitzer Gábor: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/4, [jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_44\\_Schweitzer.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_44_Schweitzer.pdf)
128. Sergio Bartole: Final Remarks: The Role of the Venice Commission. Review of Central and East European Law 2000. 26.
129. Simai Mihály: A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében. Magyar Tudomány 2013. 4. sz.
130. Sólyom László: Normahierarchia az alkotmányban. Közjogi Szemle 2013. 1. sz.
131. Somody Bernadett: Az Alkotmánybíróság határozata a 98 százalékos különadóról. A visszaható hatályú adóztatás alkotmányossága. JEMA 2011. 1. sz.
132. Stephen Gardbaum: A konstitucionalizmus új nemzetközösségi modelljének előnyei. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
133. Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest 2014.
134. Sulyok Márton: Értelmelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. Fontes Iuris 2015. 1. sz.
135. Szathmáry Béla: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/11,

- [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_11\\_Szathmary.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_11_Szathmary.pdf)
136. Sente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszołgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
137. Sente Zoltán: Az alkotmánymódosítás korlátaíról – Vörös Imrének. In: Liber Amicorum Imre Vörös. Hvg-Orac, Budapest, 2014.
138. Szigeti Péter: A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában.  
[http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SzigetiPeter\\_AMagyarValasztasiRendszerAtalakitasa\\_131009.pdf](http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SzigetiPeter_AMagyarValasztasiRendszerAtalakitasa_131009.pdf)
139. Szigetvári Viktor – Tordai Csaba – Vető Balázs: Túl a demokrácián – Az új országgyűlési választási rendszer modellje (2. rész), [hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul\\_a\\_demokracian\\_az\\_uj\\_oraszgyulesi\\_valasztasi\\_rendszer\\_modellje\\_2\\_resz](http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_oraszgyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz)
140. Szilágyi Péter: A jogbölcsélettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve. Magyar Közigazgatás 2004. 3. sz.
141. Takács Péter: Államtan. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest 2011.
142. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs 2005.
143. Tímea Drinóczi: Dialogic interaction and legislation on parliamentary election in Hungary 2010-2014. Osteurope Recht 2014. 4. sz.
144. Timothy Zick: Are the States Sovereign? Washington University Law Review. 2005. Vol. 83. Issue 1.
145. Tóth Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? Közjogi Szemle 2011. 2. sz.

146. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac kiadó, Budapest 2014.
147. Unger Anna: Általános választójog és előzetes regisztráció. Fundamentum 2012. 4. sz.
148. Vincze Attila: Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság. In Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA Könyvek Pécs, 2009.
149. Vörös Imre: Csoportkép Laokoónnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal. MTA TI JTI 2012.
150. Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. Fundamentum 2013. 3. sz.
151. Wolfgang Hoffmann-Riem: The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact. The European Journal of International Law (2014) Vol. 25 no. 2.

**A kutatási témával kapcsolatosan írt közlemények (2012-2015)**

1. Alkotmányos párbeszéd-elméletek. Jura 2012. 2. sz. 60-72. o.
2. What questions of interpretation may be raised by the new Hungarian constitution? ICL Journal 1/2012. [http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/bf5cb b95c04ead4af933dc923bdc81e/Chronowski\\_Drinoczi\\_Kocsi s.pdf](http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/bf5cb b95c04ead4af933dc923bdc81e/Chronowski_Drinoczi_Kocsi s.pdf) 41-64. o.  
Társszerzők: Chronowski Nóra, Kocsis Miklós
3. Alkotmányos párbeszéd. Alkotmányvédelem – esettanulmány: Magyarország és Horvátország. In Drinóczi Tímea (szerk.): Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország. Pécs – Eszék 2012. 173-205. o.  
Társszerző: Anita Blagojević
4. Constitutional dialogue. Protection of constitutions – case studies: Hungary and Croatia. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey– Mario Vinković (eds.): Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia. Pécs – Osijek 2012 225-286. o.  
Társszerző: Anita Blagojević
5. Ustavni dijalog. Zaštita ustava – slučajevi: Mađarska i Hrvatska. In Mirela Župan – Mario Vinković (ur.): Suvremeni pravni izazovi: EU – Mađarska – Hrvatska. Pečuh – Osijek 2012. 197-224. o.  
Társszerző: Anita Blagojević
6. Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 10. sz. 369-383. o.
7. Diálogo constitucional no nível regulatório. (Constitutional dialogue at regulatory level) Revista Brasileira de estudos Constitucionais – RBEC, Belo Horizonte, ano 6, n. 22, abril/junho 2012. 371-392. o.
8. Quality legislation and law-making. Legislation and legislative processes in Hungary. Global Legal Issues 2012 [1] Korea Legislation Research Institute, 2012. 671-706. o. (koreaiul ugyanez: uo. 707-734. o.)
9. A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. Jura 2013. 1. sz. 7-22. o.

10. Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról. Jura 2013. 2. sz. 17-36. o.
11. Influence of human rights standards? Hungarian style on dialogic interaction. In Jerzy Jaskiernia (ed): Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka. Tom 3. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013. 430-440. o.
12. Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples from Hungary. ZöR 2013. 1. sz. 87-110. o.
13. A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJE). Jogtudományi Közlöny 2013. 9. sz. 445-451. o.
14. Transparency and legislation in Hungary. In Vladimir Ilić (ed): Towards greater openness of the legislative process in the Western Balkans countries. Centar za razvoj civilnog društva – Centre for Development of Civil Society, Zrenjanin 2013. 85-109. o. Ugyanez szerbül: Transparentnost i zakonodavstvo u Mađarskoj. Centar za razvoj civilnog društva – Centre for Development of Civil Society, Zrenjanin 2013. 81-105. o.  
Társszerző: Kocsis Miklós
15. Public consultation – theory and Hungarian practice. In Lizius Mader, Sergey Kabyshev (ed): Regulatory reforms. Implementation and compliance. Proceedings of the Tenth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Veliky Novgorod, June 28th-29th, 2012. Nomos 2014. 303-324. o.  
Társszerző: Miklós Kocsis
16. A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 1. sz. 22-39. o.
17. A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 2. sz. 39-62. o.
18. A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog”: az Ehtv. mint állatorvosi ló. Kodifikáció 2014. 2. sz. 98-101. o.
19. Dialogic interaction and legislation on parliamentary election in Hungary 2010-2014. Osteurope Recht 2014. 4. sz. 452-467. o.

20. Nowe prawo wyborcze na Węgrzech i jego implikacje (New electoral laws and implications in Hungary) STUDIA WYBORCZE 18 2014. 85-100. o.
21. A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra. MTA Law Working Papers, 2014/27 [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_27\\_Drinoczi.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_27_Drinoczi.pdf). 1-20. o.
22. Összehasonlító jogalkotástan: trendek és kihívások. In Nochta Tibor – Monori Gábor: IUS EST ARS. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére. Pécs, 2015. 159-178. o.
23. Concept of quality in legislation – revisited: matter of perspective and a general overview. Statute Law Review 2015, doi: 10.1093/slr/hmv008. 1-17. o.
24. Az összehasonlító jogalkotástánról. Közjogi Szemle 2015. 1. sz. 19-31. o.
25. Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás. Állam és Jogtudomány 2015. 1. sz.
26. A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz. 229-243. o.
27. Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. Jogtudományi Közlöny 2015. 7-8. sz.
28. Állami szuverenitás és párbeszéd. In Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság. Gondolat Kiadó 2015. 69-97. o.